



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB

Sarah Machado Luz

## A Legitimidade Ativa do Ministério Público na Defesa dos Interesses Individuais Homogêneos

Brasília  
1/2012

Sarah Machado Luz

## A Legitimidade Ativa do Ministério Público na Defesa dos Interesses Individuais Homogêneos

Trabalho apresentado ao Centro  
Universitário de Brasília – UniCEUB  
como pré-requisito para a obtenção  
do título de bacharel em Direito.

Orientador: Paulo Gustavo  
Medeiros Carvalho

Brasília  
1/2012

Sarah Machado Luz

## A Legitimidade Ativa do Ministério Público na Defesa dos Interesses Individuais Homogêneos

Trabalho apresentado ao Centro  
Universitário de Brasília – UniCEUB  
como pré-requisito para a obtenção  
do título de bacharel em Direito.

Orientador: Paulo Gustavo  
Medeiros Carvalho

Brasília, 16 de junho de 2012.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Paulo Gustavo Medeiros**

---

**Prof. César Augusto Binder, Me.**

---

**Prof. Vetuval Martins Vasconcelos**

## RESUMO

A prestação jurisdicional coletiva ganhou força com o movimento em prol da dignidade da pessoa humana, que encarregou o Estado de zelar pela condição humana de cada cidadão, assumindo o dever de proporcionar o acesso aos elementos mínimos para uma existência digna. Nesse contexto, o Ministério Público se estabeleceu como instituição protetora dos hipossuficientes e dos direitos de abrangência comunitária. Contudo, ressalta-se que, no Brasil, o *Parquet* surgiu como defensor do rei até se estabelecer, com o advento da Carta Magna de 1988, como defensor da sociedade democrática. Dentre as funções ministeriais, está a promoção da ação civil pública sobre interesses e direitos difusos e coletivos, consoante o disposto no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal. Todavia, no atinente aos interesses individuais homogêneos, a tutela do Ministério Público é questionável. Destarte, o presente trabalho buscou analisar a plausibilidade jurídica da seguinte afirmativa: o Ministério Público é parte ativa legítima nas ações judiciais manejadas em prol da defesa de interesses individuais homogêneos, mesmo quando estes forem disponíveis. O estudo da problemática se pautou na legislação pátria pertinente, em especial, na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.078/90 e na Lei nº 7.347/ 85, bem como na doutrina especializada sobre o assunto. Realizou-se ainda pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, visando verificar o posicionamento desta Corte sobre o tema e compreender, ao se confrontar com as ideias expostas pela doutrina, como a proteção de tais direitos vem sendo trabalhada na prática. Em síntese, constatou-se que existem, no mínimo, três correntes sobre o tema. A primeira sustenta que o órgão ministerial não deve resguardar os interesses individuais homogêneos por serem estes relativos a pessoas específicas. A segunda prega que a precária organização da sociedade brasileira e a inércia do Estado na realização de suas funções suplicam a tutela ministerial sobre os interesses coletivos em sentido amplo, o que inclui os interesses individuais homogêneos. A terceira aduz que o Ministério Público é legítimo para defender interesses individuais homogêneos desde que observe certos critérios, cumulativos ou não, como indisponibilidade do interesse, relevância social, parcelas individualizadas sem significativo valor econômico e previsão legal. Por certo, essa divergência não se deu ao acaso, mas se instaurou principalmente devido aos seguintes fatos: a) imprecisão do conceito de “interesses individuais homogêneos”; b) existência de variadas maneiras de se interpretar os artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal; c) dúvida quanto à constitucionalidade do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor; d) dificuldade de se delimitar o campo de atuação do Ministério Público; e) e a ausência de critérios objetivos para a identificação da indisponibilidade e da relevância social dos interesses individuais homogêneos.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Direito Processual Civil. Ministério Público. Legitimidade Ativa. Ação Civil Pública. Interesses Difusos. Interesses Coletivos. Interesses Individuais Homogêneos.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>1. O MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>9</b>
1.1 Breve histórico .....	9
1.2 Evolução constitucional no Brasil .....	10
1.3 Estrutura organizacional do Ministério Público brasileiro .....	11
1.4 Princípios que regem o Ministério Público .....	13
1.5 Atuação do Ministério Público.....	15
1.6 Poderes-deveres do Ministério Público .....	18
<b>2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....</b>	<b>21</b>
2.1 Origem das ações coletivas .....	21
2.2 Ações coletivas no Brasil .....	23
2.3 Conceitos de ação coletiva e ação civil pública .....	26
2.4 Condições da ação civil pública .....	28
2.5 Efeitos da ação civil pública.....	31
<b>3. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS .....</b>	<b>36</b>
3.1 Interesses individuais e interesses coletivos .....	36
3.2 Espécies de interesses coletivos.....	37
3.3 Interesses individuais homogêneos.....	39
3.4 Indisponibilidade do interesse e relevância social .....	42
<b>4. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.....</b>	<b>45</b>
4.1 Espécies da legitimidade ativa do Ministério Público.....	45
4.2 Primeira corrente: Ministério Público como parte ilegítima .....	46
4.3 Segunda corrente: Ministério Público como parte plenamente legítima.....	50
4.4 Terceira corrente: Ministério Público como parte legítima condicional .....	52
4.5 Raízes da divergência .....	59
4.6 Como lidar com divergências interpretativas e conceituais .....	64
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>

## INTRODUÇÃO

Em vista do exorbitante crescimento do segundo setor, muitas empresas adquiriram a capacidade de influenciar inúmeras pessoas ao mesmo tempo. Ocorre que nessa relação de influência nem sempre o cidadão é respeitado em seus direitos, pois, geralmente, o indivíduo se encontra em posição de fragilidade e muitas das vezes não sabe agir na defesa de seus direitos, necessitando de outro ente preparado para atuar em seu favor. Logo, surge a ideia de tornar o Ministério Público legítimo para propor ação civil pública a fim de tutelar os interesses individuais homogêneos, vez ser uma instituição bem organizada e com profissionais qualificados.

Entretanto, não resta pacificada tal legitimação, pelo o que a presente pesquisa busca analisar a plausibilidade jurídica da seguinte afirmativa: o Ministério Público é parte ativa legítima nas ações judiciais manejadas em prol da defesa de interesses individuais homogêneos, mesmo quando estes forem disponíveis.

O estudo da problemática se pautou no aprofundamento da pesquisa jurídico-teórica sobre as ideias-chaves: “a atuação do Ministério Público”, “a ação civil pública como instrumento de tutela dos interesses da sociedade”, “os interesses individuais homogêneos em uma coletividade massificada” e “a legitimidade do *Parquet* para defender interesse individual em juízo”. Tais abordagens foram definidas com base na legislação pátria pertinente, em especial, na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.078/90 e na Lei nº 7.347/85, bem como na doutrina especializada sobre o assunto. Ademais, no intuito de verificar como o tema vem sendo empregado na prática, realizou-se pesquisa em precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, o presente trabalho resta estruturado da seguinte forma:

No primeiro capítulo, será apresentado o Ministério Público como instituição essencial ao Estado, relatando-se um pouco de sua história, desde as contribuições do direito francês até os dias atuais, e da sua evolução constitucional no Brasil. Uma vez compreendida a trajetória histórica do órgão ministerial, serão expostas a sua estrutura organizacional e as suas formas de atuação. Quanto à atuação ministerial, ver-se-á os princípios que a regem, notadamente o da independência funcional, o da unidade, o da indivisibilidade, o da submissão à ordem jurídica, o da

indelegabilidade e o do promotor natural. No mais, será demonstrado que o *Parquet* detém poderes-deveres legalmente estatuídos, como o de receber petições, reclamações e representações; acessar bancos de dados públicos, observado o sigilo da informação; instaurar, presidir ou determinar investigações; expedir relatórios e recomendações; e manejar ação civil pública.

O segundo capítulo tratará da ação civil pública. Inicialmente será abordada a origem das ações coletivas, com as *representative actions*, na Inglaterra, e a *class suit*, nos Estados Unidos. Em seguida, discorrer-se-á sobre a evolução das ações coletivas no Brasil, a partir do advento da Lei da Ação Popular, em 1965. Será visto também a conceituação de ação coletiva e ação civil pública, destacando-se que aquela encontra divergências em sua definição. De mais a mais, adentrar-se-á na discussão sobre as condições da ação civil pública, diferenciando-a da ação individual. Por derradeiro, serão relatados os efeitos da ação civil pública sob a ótica da coisa julgada e da litispendência.

O terceiro capítulo focará os interesses individuais homogêneos, oportunidade em que será feita uma distinção entre interesse individual e interesse coletivo. No tocante a este último, sabe-se ser dividido em três espécies - interesse difuso, interesse coletivo em sentido estrito e interesse individual homogêneo -, as quais serão pormenorizadas neste trabalho. Ao final do capítulo, descrever-se-á como um interesse pode ser considerado indisponível e relevante socialmente, dado que são estes uns dos principais fatores que diferenciam as linhas doutrinárias sobre a legitimidade do Ministério Público na tutela dos interesses individuais homogêneos.

No quarto capítulo, a partir dos conceitos e fundamentos tratados nos capítulos anteriores, abordar-se-á as questões que giram em torno da legitimidade ativa do *Parquet* para defender os interesses individuais homogêneos. Para tanto, serão apresentados os legitimados ativos para a propositura da ação civil pública e o tipo de legitimidade detida pelo Ministério Público, se ordinária ou extraordinária. Além disso, serão relatadas as correntes de mais destaque sobre o tema, quais sejam, aquela que entende não ser o Ministério Público parte legítima para defender interesses individuais, inobstante a sua homogeneidade; aquela que sustenta a necessidade, para a atuação ministerial, da presença de determinadas condições, como a relevância social e o valor econômico não significativo das quotas individualizadas; e aquela que aduz ser possível ao *Parquet* proteger os interesses

individuais homogêneos, ainda que disponíveis. Ato contínuo, serão apontadas as raízes da divergência acima exposta, demonstrando serem estas de natureza conceitual e interpretativa. Encerrando o trabalho, apresentar-se-á as possíveis maneiras de se lidar com essas controvérsias provindas de conceitos imprecisos e interpretações dúbias.



## 1. O MINISTÉRIO PÚBLICO

### 1.1 Breve histórico

O Ministério Público tem a sua raiz muito provavelmente no antigo direito francês, quando, em 25 de março de 1302, Felipe, o Belo, reuniu, em uma única instituição, os procuradores do monarca, que administravam os bens pessoais do rei, e os advogados da Coroa, que defendiam os interesses privados do soberano em juízo. Logo os aludidos procuradores passaram a atuar em prol não somente dos interesses particulares do rei, mas também dos interesses do Estado, momento em que a designação Ministério Público restou consagrada.<sup>1</sup>

Contudo, conforme escólios de Hugo Nigro Mazzilli<sup>2</sup>, somente com a Revolução Francesa, em 1789, tal entidade foi mais adequadamente estruturada como unidade organizacional e somente com os textos napoleônicos surgiu o Ministério Público que a França conhece hoje. Isso porque a Revolução Francesa separou a sociedade civil da sociedade política e subordinou o Estado aos interesses da sociedade, revelando a necessidade de um “órgão poderoso que vigiasse o cumprimento da legalidade em sua nova dimensão, em especial por parte dos juízes”<sup>3</sup>. Em vista de atender a essa necessidade, criou-se o Ministério Público, inicialmente, atrelado ao Poder Executivo.

Hodiernamente constata-se que a entidade ministerial, na maioria dos países, continua sob a influência do Governo, como ocorre em França e na Alemanha. Não obstante, em uma quantidade menor de Estados, depende diretamente do Poder Legislativo, como pode ser observado no sistema russo, ou do Poder Judiciário, consoante se verifica na Itália. Ressalta-se ainda que, em pouquíssimos países, o Ministério Público se apresenta como órgão independente. Uma possível explicação para tanto é que, como visto, o Ministério Público surgiu para fazer prevalecer a vontade dos monarcas medievais, estando atrelado às funções do Executivo. Contudo, após evolução gradual, transformou-se em um pilar da democracia, pelo que, recentemente, vem-se considerando que o Ministério Público, para exercer

---

<sup>1</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 39.

<sup>2</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2005, p.36.

<sup>3</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 42.

efetivamente o seu papel, não deve ficar vinculado a nenhum dos poderes de Estado.<sup>4</sup>

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público foi colocado em pé de igualdade com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não estando mais subordinado a nenhum destes. No entanto, antes de se alcançar a referida independência, o *Parquet* brasileiro passou por muitas transformações, resultante das inovações trazidas por cada constituição.

## 1.2 Evolução constitucional no Brasil

O Ministério Público brasileiro teve a sua origem no direito português. A Constituição Imperial de 1824, totalmente fundada no direito lusitano, mencionava a figura de um Procurador da Coroa e Soberania Nacional, que tinha por atribuição promover a acusação penal e estava atrelada ao Senado Federal. Da mesma forma, a Constituição Republicana de 1891 previu apenas o cargo de Procurador-Geral da República, o qual era ocupado por um ministro do Supremo Tribunal Federal indicado pelo Presidente da República.<sup>5</sup>

Em 1934, a nova Carta Magna colocou o Ministério Público como órgão de cooperação nas atividades governamentais, subordinado ao Judiciário. Destaca-se que somente com este texto constitucional o Ministério Público passou a receber tratamento de instituição no ordenamento jurídico pátrio.<sup>6</sup>

Com a Constituição de 1937, houve um retrocesso, pois o Ministério Público foi extinto, restando apenas o cargo de Procurador-Geral da República, totalmente vinculado ao Executivo. Entretanto, o Código de Processo Civil de 1939 retomou o processo de evolução do Ministério Público e estabeleceu a obrigatoriedade da intervenção deste, como fiscal da lei, nos processos judiciais. Além do mais, o

---

<sup>4</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 55-56.

<sup>5</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 23-25.

<sup>6</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 172.

Código de Processo Penal de 1941 consolidou o papel ministerial de titular da ação penal com poder de solicitar diligências, incluindo a abertura das investigações.<sup>7</sup>

Ato contínuo, a Carta de 1946 não mais previu o controle dos Poderes da República sobre o Ministério Público. Porém, as Constituições de 1967 e 1969 recolocaram a instituição como órgão auxiliar do Judiciário e do Executivo, respectivamente, sem qualquer independência funcional. Destaca-se que até a Constituição de 1969 a principal atribuição do Ministério Público era a defesa da vontade estatal, não sendo responsável por defender direitos e interesses da sociedade e dos cidadãos. Afinal, a subordinação do Ministério Público aos poderes do Estado não possibilitava a sua atuação contra a Administração Pública.<sup>8</sup>

Reafirmando a relevante posição do Ministério Público dentro de um Estado Democrático de Direito, a Constituição de 1988 concedeu plena independência à instituição e definiu o mesmo plano de garantias do poder Judiciário para o órgão ministerial, inserindo este no capítulo atinente às funções essenciais à Justiça. Não obstante ter recebido as garantias de Poder, o *Parquet* não foi considerado, pela Carta Magna, como um quarto poder de Estado.<sup>9</sup>

Em suma, o Ministério Público, dentro do contexto brasileiro, progrediu bastante: “começou como defensor do rei, passou a defensor do Estado, depois a defensor da sociedade”<sup>10</sup>. Atualmente, para realizar este papel de defender a coletividade, o órgão ministerial conta com uma estrutura organizacional fundada na divisão de funções conforme a natureza da matéria – estadual, federal, trabalhista ou militar, bem como com a autonomia institucional e funcional.

### 1.3 Estrutura organizacional do Ministério Público brasileiro

O Ministério Público brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos dos Estados e pelo Ministério Público da União - MPU, sendo este dividido em Ministério

---

<sup>7</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 173-174.

<sup>8</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 28-29.

<sup>9</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 31.

<sup>10</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *O Acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 76.

Público Federal - MPF, Ministério Público Militar - MPM, Ministério Público do Trabalho - MPT e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, cada qual atuante dentro da sua matéria específica.

O Ministério Público da União é regido pela Lei Complementar nº 75/93, da qual consta as suas atribuições e o seu estatuto, enquanto os Ministérios Públicos dos Estados são regidos pela Lei nº 8.625/93.

Consoante o disposto no artigo 25 da Lei Complementar nº 75/93, o chefe do Ministério Público da União é o Procurador-Geral da República, o qual, nomeado pelo Presidente da República, representa a instituição e pratica atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal. De mais a mais, cada ramo do Ministério Público da União possui:

- a) um Procurador-Geral, que, dentre outras atribuições, coordena as atividades do seu respectivo Ministério Público;
- b) um Colégio de Procuradores, que opina sobre assuntos gerais de interesse da instituição;
- c) um Conselho Superior, que exerce o poder normativo;
- d) Câmaras de Coordenação, consistentes em órgãos de integração e de revisão do exercício funcional do órgão;
- e) uma Corregedoria, responsável por fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público;
- f) e membros do Ministério Público, divididos segundo a carreira própria de cada ramo.

Há ainda o Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União, órgão que opina sobre projetos de lei de interesse comum e organização da Diretoria-Geral e dos Serviços da Secretaria de cada ramo.

Quanto à suposta existência de um Ministério Público Eleitoral, tem-se que na verdade o que existe são funções eleitorais do Ministério Público Federal, conforme previsão do artigo 72, *caput*, da Lei Complementar nº 75<sup>11</sup>, e do Ministério Público

---

<sup>11</sup> **Art. 72, *caput*, da LC nº 75:** Compete ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.

Estadual, consoante o disposto no artigo 32, inciso III, da Lei nº 8.625/93<sup>12</sup>. De outra frente, não se pode negar a existência um Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas, o qual não possui autonomia administrativa e financeira.<sup>13</sup>

Sobre a autonomia ministerial, vale dizer que o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados possuem autonomia institucional, isto é, apresentam-se independentes dentro da estrutura estatal, não podendo ser extintos ou ter suas funções repassadas a outra instituição. Ao lado da autonomia institucional, há a autonomia funcional, que confere, aos membros ministeriais - procuradores e promotores -, a liberdade para exercer as suas atribuições consoante convicção própria, desde que fundamente seus atos na lei.<sup>14</sup>

Com o objetivo de resguardar a autonomia institucional e a autonomia funcional, o legislador constituinte estatuiu alguns princípios para regerem as atividades do Ministério Público, sendo eles o princípio da independência funcional, o princípio da unidade e o princípio da indivisibilidade.

#### 1.4 Princípios que regem o Ministério Público

Pedro da Silva Dinamarco<sup>15</sup> esclarece que “princípios são perenes nas respectivas ideias-mestras, estando sujeitos a variações histórico-culturais no tempo e no espaço, em relação à sua extensão e à interpretação que merecem dentro de cada sistema constitucional”. Para o autor, o que caracteriza os princípios é o fato de eles definirem metas e não comportamentos específicos, pelo o que conseguem persistir por longo tempo.

Como dito alhures, o sistema constitucional brasileiro estabelece três princípios institucionais do Ministério Público, que estão expressos no artigo 127, parágrafo primeiro, da Carta Maior. Estes princípios são o da independência

<sup>12</sup> **Art. 32 da Lei nº 8.625/93:** Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições:

III - officiar perante à Justiça Eleitoral de primeira instância, com as atribuições do Ministério Público Eleitoral previstas na Lei Orgânica do Ministério Público da União que forem pertinentes, além de outras estabelecidas na legislação eleitoral e partidária.

<sup>13</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003, p. 36.

<sup>14</sup> Procuradoria-Geral da República. *Sobre a Instituição*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao>>. Acesso em: 13 set 2011.

<sup>15</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 72.

funcional, o da unidade e o da indivisibilidade. Contudo, a Constituição Federal não esgota os princípios aplicáveis ao Ministério Público, podendo se falar ainda em outros princípios como o da submissão à ordem jurídica, o da indelegabilidade e o do promotor natural.

Pelo princípio da independência funcional, os membros do Ministério Público atuam de modo independente sem qualquer tipo de subordinação hierárquica, pautando-se apenas na lei e nas suas convicções. Destarte, o membro ministerial se subordina apenas administrativamente aos órgãos de direção.

No entendimento de João Gaspar Rodrigues <sup>16</sup>, a “independência funcional deve ser encarada não como garantia que se esgota em si mesma, mas como algo instrumental, útil para a consecução de valores essenciais ao Estado de Direito e à sociedade”. O mesmo autor aponta que a independência funcional pode ser analisada dentro de duas perspectivas, a interna e a externa. A independência funcional interna objetiva proteger o membro ministerial dentro da instituição, tanto no que se refere aos outros órgãos ministeriais quanto no que diz respeito às pressões dos que ocupam cargos a ele superiores. Por sua vez, a independência funcional externa tem por finalidade proteger o membro do Ministério Público de ingerências de poderes externos, que são basicamente os interesses políticos.

Por sua vez, o princípio da unidade prega que os membros e órgãos do Ministério Público formam uma única instituição, sob a direção de um único chefe. Nessa senda, a divisão do Ministério Público da União em diversos ramos ocorre apenas para se racionalizar o trabalho. Existe, assim, somente uma pessoa coletiva que busca a concretização de seus interesses mediante pessoas físicas e, sempre que um membro do Ministério Público atuar, este estará “presentando”, e não representando, o órgão ministerial dentro das funções estabelecidas em lei <sup>17</sup>.

Segundo o princípio da indivisibilidade, em todos os processos, os membros do Ministério Público exercem uma só função, podendo ser substituídos na mesma demanda, sem qualquer alteração processual. Entrementes, essa substituição não pode ser arbitrária, mas deve observar o previsto em lei. <sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 64-71.

<sup>17</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p.53.

<sup>18</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003, p. 30.

Quanto ao princípio do promotor natural, sabe-se que este, atrelado à garantia do devido processo legal e decorrente do princípio da independência funcional, refere-se à criação de órgão estável com atribuições previamente descritas em lei <sup>19</sup>. Por este princípio o membro do Ministério Público apenas pode agir se investido das funções ministeriais e não é possível se criar ou designar promotores e procuradores *ad hoc* para a demanda.

Importante princípio ainda é o da submissão à ordem jurídica, o qual parte da ideia de que o Estado necessita se pautar em um sistema de equilíbrio para limitar a atuação do poder estatal. Nesse escopo, o Ministério Público, como órgão do Estado, deve estar subordinado à Constituição, observando a legalidade democrática. <sup>20</sup>

Destaca-se, por fim, o princípio da indelegabilidade, consoante o qual as funções originárias do Ministério Público não podem ser repassadas a outrem. Por certo, o Ministério Público detém o poder de controle e de fiscalização geral, o que não faria sentido se tais poderes fossem delegados aos próprios fiscalizados. <sup>21</sup>

Compreendidos os princípios que mais se sobressaem no que diz respeito às atividades do Ministério Público, faz-se mister aprofundar o estudo sobre a atuação do órgão nas mais variadas áreas do direito, buscando encontrar os objetos para os quais se voltam os esforços ministeriais.

### **1.5 Atuação do Ministério Público**

O Ministério Público geralmente resta atrelado à figura de acusador penal. Todavia, as suas atribuições vão muito além da atuação no processo punitivo do Estado. Cita-se, a título de exemplificação, a intervenção do órgão ministerial no âmbito cível, que se originou em razão da ignorância dos juízes feudais, os quais

---

<sup>19</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003, p. 33.

<sup>20</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 56.

<sup>21</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 168.

“sentiram a necessidade dos pareceres e conselhos de homens versados no conhecimento da lei” <sup>22</sup>.

Atualmente, em França, o Ministério Público queda-se enquadrado como uma magistratura especial, a qual cabe representar a sociedade; requerer a aplicação e velar pela observância das leis; executar as decisões judiciais referentes a questões de ordem pública; e tutelar os interesses dos incapazes <sup>23</sup>. De forma diversa, no Brasil, a instituição ministerial não se confunde com a magistratura, sendo independente dos Três Poderes. Com o uso desta independência, o *Parquet* brasileiro pode atuar, por iniciativa própria ou mediante provocação, nas mais diversas esferas, a saber, constitucional, eleitoral, penal, cível e administrativa.

Em matéria cível, as atribuições do Ministério Público vêm se expandindo, podendo atuar de duas formas: a) como agente, ao propor ações civis públicas; b) ou como interveniente, quando, diante da qualidade da parte, deva tutelar interesse indisponível ou suprir-lhe a hipossuficiência, ou quando, pela natureza da lide, haja interesse público a zelar. Entrementes, ressalta-se que apenas em benefício do interesse público primário - entendido como aquele da sociedade - deverá o Ministério Público atuar. Nada obstante, há quem entenda que, caso o interesse individual seja indisponível, poderá ser considerado interesse público. <sup>24</sup>

No geral, o Ministério Público se destina a defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante estabelece o artigo 127 da Constituição de 1988 <sup>25</sup>. Desta feita, o órgão ministerial é um pilar da prestação jurisdicional, atuando como fiscal da aplicação e da execução da lei. Nesse escopo, enquanto o juiz se mantém imparcial na consecução do Direito, o Ministério Público se posiciona dinamicamente para tutelar e fazer prevalecer o interesse público na entrega da prestação jurisdicional.

É cediço que o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, alargou as atribuições ministeriais ao criar a figura do *ombudsman* ou Defensor do Povo. O referido instituto jurídico “objetiva remediar lacunas e omissões, bem como,

---

<sup>22</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 152.

<sup>23</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 58.

<sup>24</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 48 e 115.

<sup>25</sup> **Art. 127, caput, da CF-** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.



assegurar que os poderes públicos respeitem as regras assentadas e não se imiscuam nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos (direitos fundamentais)”<sup>26</sup>. Nesse passo, compete ao Ministério Público fiscalizar os Três Poderes, levando a juízo possível nulidade de atos contrários ao sistema jurídico pátrio.

Sobre o tema, João Gaspar Rodrigues salienta que os Três Poderes “realizam controles específicos, a saber, controle administrativo, controle judiciário e controle político; contudo, tal divisão apresenta-se excessivamente rígida e insuficiente”<sup>27</sup>. Diante dessa insuficiência, sentiu-se a necessidade de se criar uma instituição que pudesse cuidar do controle residual, aproveitando-se das vantagens dos outros controles existentes. Assim, em vista de concretizar este controle residual, estatuiu-se o Ministério Público voltado para o combate à violação da ordem social e dos direitos humanos.

Destarte, o Ministério Público atua na defesa da ordem jurídica, zelando pelo cumprimento da lei, sob a figura de fiscal da lei ou *custos legis*; na defesa do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade; na proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis; e no controle externo da atividade policial<sup>28</sup>. A respeito do tema, Hugo Nigro Mazzilli<sup>29</sup> afirma que a doutrina tem sistematizado as causas ensejadoras da atuação do Ministério Público em três classes:

- a) defesa de hipossuficientes;
- b) defesa de interesses indisponíveis;
- c) defesa de interesses globais da coletividade.

De tal classificação, decorre que o objeto para que se volta o *Parquet* também pode ser dividido em três tipos, a saber:

- a) zelo para evitar a disposição de interesse legalmente indisponível;
- b) zelo pelos interesses relativamente indisponíveis, a fim de que a disposição destes interesses seja conforme as exigências legais;

<sup>26</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 81.

<sup>27</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 82.

<sup>28</sup> Ministério Público da União. *Institucional*. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional>>. Acesso em: 02 set 2010.

<sup>29</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *O Acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.37.

c) quando não houver indisponibilidade do interesse, zelo pela prevalência do bem comum.

Este último tipo de objeto resta controvertido e será analisado nos próximos capítulos deste trabalho. Contudo, antes de se adentrar nesse mérito, convém verificar quais são os poderes conferidos ao Ministério Público para possibilitar a consecução de suas funções.

### 1.6 Poderes-deveres do Ministério Público

Para exercer o seu papel institucional com efetividade, a Constituição Federal concedeu ao Ministério Público algumas garantias de Poder, tais quais autonomia administrativa, financeira e funcional; investidura do Procurador-Geral por tempo certo, sem se subordinar aos arbítrios do Poder Executivo; vitaliciedade e inamovibilidade dos seus membros <sup>30</sup>.

Acobertado pelas garantias constitucionais, o *Parquet*, na defesa do regime democrático, possui, dentre outros, os seguintes poderes-deveres:

- a) Promover a ação penal (art. 129, I, da Constituição Federal);
- b) Promover o inquérito civil e a ação civil pública (art. 129, III, da Constituição Federal);
- c) Exercer o controle externo da atividade policial (art. 3º, “a”, da Lei Complementar nº 75);
- d) Fiscalizar todo o processo eleitoral.

No que tange à fiscalização do processo eleitoral, o artigo 72, parágrafo único, da Lei Complementar nº 75/93, confere ao Ministério Público Federal a legitimação para propor ações visando declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública contrários à normalidade e à legitimidade das eleições. Tal dispositivo pode ser aplicado aos Ministérios Públicos dos Estados, conforme permissivo do artigo 80 da Lei nº 8.625/93 <sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003, p.27.

<sup>31</sup> **Art. 80 da Lei n. 8.625/93:** Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

No papel de Defensor do Povo, atribuído pelo artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, o Ministério Público pode fiscalizar os atos ou omissões dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública. O órgão ministerial pode ainda, em vista de tal função, receber petições, reclamações e representações, bem como apreciá-las e dar respostas. Outrossim, o Ministério Público possui acesso incondicional a bancos de dados públicos, desde que preserve o sigilo da informação, e poder para instaurar, presidir ou determinar investigações. Ademais, o *Parquet* está apto a expedir relatórios e recomendações.<sup>32</sup>

Em vista de defender a ordem jurídica, o Ministério Público pode promover ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental e representação interventiva, consoante permissivo do artigo 129, inciso IV, da Lei Maior.

De mais a mais, no intuito de tutelar interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público pode manejar ação civil pública, ação civil coletiva ou ação de improbidade administrativa. Antes de ingressar com a ação propriamente dita, o *Parquet* tem liberdade para propor a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, desde que não se trate de ação de improbidade administrativa.<sup>33</sup>

Neste capítulo, foi exposto que o Ministério Público restou estruturado como instituição a partir da Revolução Francesa de 1789. No Brasil, o órgão ministerial progrediu consideravelmente, surgindo como defensor do rei até se estabelecer, com o advento da Carta Magna de 1988, como defensor da sociedade democrática. Não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços ao conceder autonomia institucional e funcional ao *Parquet*, colocando-o em pé de igualdade com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sem qualquer subordinação. Com o uso desta autonomia, o Ministério Público pode atuar, por iniciativa própria ou mediante provocação, nas mais diversas esferas, a saber, constitucional, eleitoral, penal, cível e administrativa. A atuação da instituição ministerial está voltada à defesa da ordem jurídica, zelando pelo cumprimento da lei; à defesa do regime democrático; à defesa do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade; à

---

<sup>32</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2005, p.65.

<sup>33</sup> Procuradoria-Geral da República. *Sobre a Instituição*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao>>. Acesso em: 13 set 2011.

proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis; e ao controle externo da atividade policial.

O presente trabalho focará apenas o poder-dever ministerial de tutelar os interesses sociais e individuais indisponíveis. Nessa senda e sabendo-se que os conflitos que envolvem tais interesses são levados ao Judiciário por meio de ações coletivas, descrever-se-á, no próximo capítulo, as nuances das referidas ações, delimitando-se o estudo à ação civil pública.

## 2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

### 2.1 Origem das ações coletivas

Na trajetória evolutiva do direito, surgiram, inicialmente, os direitos de primeira geração, os quais visam proteger o indivíduo contra o Estado, como os direitos civis e os políticos. Em seguida, com a Revolução Industrial e a disseminação da doutrina socialista, as sociedades sentiram a necessidade dos direitos de segunda geração, aqueles sociais, a fim de concretizar os direitos de primeira geração na vida dos operários e de valorizar a dignidade humana dentro da coletividade. Mais tarde, no contexto do mundo globalizado, definiram-se os direitos de terceira geração, os chamados direitos coletivos, pautados na comunhão universal, isto é, na fraternidade, tão difundida pela Revolução Francesa. Recentemente, com a globalização dos direitos fundamentais, como o direito à democracia e à informação, nasceram os direitos de quarta geração.<sup>34</sup>

Entrementes, mais primordial do que saber quais são os direitos de cada geração e qual o fundamento de cada um, é saber como protegê-los. Afinal, somente dessa forma haverá a efetiva tutela dos interesses individuais e sociais, ainda mais quando se considera a atual complexidade da sociedade.

Com efeito, o Estado deixou de ser a única organização a influenciar a vida dos indivíduos, pois os grandes conglomerados empresariais, com forte poder sobre os cidadãos de um país, têm afetado consideravelmente a coletividade. Aliás, percebe-se que algumas sociedades empresárias são capazes de produzir danos seríssimos a milhares de pessoas. Logo, conclui-se que a sociedade de massa enfraqueceu o indivíduo em face da pujança das grandes organizações.

Nesse cenário, o processo civil clássico, voltado para a solução de conflitos de interesses intersubjetivos, começou a se apresentar falho, dando azo ao processo calcado no acesso à justiça, o qual se ocupou com problemas relativos a uma coletividade sem solução judicial <sup>35</sup>. Caso assim não fosse, os indivíduos ficariam sem amparo judicial diante da audácia e do poderio empresarial.

---

<sup>34</sup> Gomes Júnior, Luiz Manoel. *Curso de Direito Processual Civil Coletivo*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1-2.

<sup>35</sup> Schettino, José Gomes Riberto. *A Tutela dos Direitos Individuais Homogêneos pelo Ministério Público*. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). *Temas Contemporâneos de Direito Processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.149-151.

Nesse passo, o clima de mudanças requer uma tutela jurisdicional dos interesses coletivos cada vez mais efetiva, que acompanhe as transformações sociais e evite tratamento diferenciado a conflitos idênticos, bem como que impeça o acúmulo de demandas ajuizadas acerca de um mesmo fato. Portanto, para que não haja obstáculos ao acesso à justiça, a tutela coletiva merece ser desenvolvida com institutos adequados à nova realidade.

Sem dúvidas, o processo coletivo foi germinado a partir da experiência inglesa. Desde o século XVII, as Courts of Chancery ou tribunais de equidade utilizavam o *bill of peace*, um modelo de demanda que permitia a atuação, em nome próprio, de representantes de determinados grupos de indivíduos, buscando tutelar os interesses dos representados <sup>36</sup>. Nas palavras de Luiz Paulo da Silva Araújo Filho<sup>37</sup>, os tribunais de equidade “admitiam o *bill of peace* quando a parte tinha um direito que podia ser controvertido por várias pessoas, em ocasiões diferentes, e por diversas ações”, tendo por objetivo “obter o amparo da equidade contra a necessidade de suportar numerosas ações no *common law*”.

Assim, o modelo do *bill of peace* permitia o manejo das *representative actions* ou ações representativas, as quais, segundo Pedro da Silva Dinamarco<sup>38</sup>, deviam observar os seguintes requisitos:

- a) número de indivíduos consideravelmente alto a ponto de não ser possível demandar mediante litisconsórcio;
- b) existência de interesse comum entre os membros do grupo;
- c) partes presentes representando adequadamente os indivíduos ausentes, isto é, representação adequada.

Nos moldes do *bill of peace*, surgiu a *class suit* nos Estados Unidos, destinada à proteção de grupos específicos. Em 1842, adveio a Federal Equity Rule 48, reformada e renumerada para Equity Rule 38, em 1912, que normatizou hipóteses nas quais um ou mais indivíduos poderiam propor ação em favor da totalidade de uma classe, desde que houvesse interesse comum ou geral de várias

<sup>36</sup> Zavasckil, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 23.

<sup>37</sup> Araújo Filho, Luiz Paulo da Silva. *Ações Coletivas: a Tutela Jurisdicional dos Direitos Individuais Homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 18.

<sup>38</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.25.

peessoas que constituíssem um grupo tão numeroso a ponto de ser inviável a presença de todos os seus membros em juízo <sup>39</sup>.

A despeito de a ideia de ação coletiva existir há quase 200 anos nos países da *common law*, esta se apresenta recente nos Estados da Europa continental. Nestes, a defesa dos interesses coletivos se dá principalmente mediante ação popular. Por seu turno, na América Latina, criou-se o Código-Tipo de Processo Civil, o qual, em seu artigo 53, sugere a legitimidade do Ministério Público, de qualquer interessado e de associações de interesse social para proteger os direitos coletivos. <sup>40</sup>

Por fim, não se pode olvidar que essa preocupação com a tutela dos interesses coletivos foi gerada a partir do momento em que as normas passaram a incorporar objetivos gerais. Dessa forma, a atividade judicial tem substituído a busca pela justiça retributiva pela concretização da justiça distributiva, que está atrelada à “atribuição individual ou coletiva de recursos comuns”. <sup>41</sup>

Uma vez conhecida a origem da ação coletiva no contexto mundial, convém compreender como esta espécie de ação foi implantada no Brasil.

## 2.2 Ações coletivas no Brasil

Resta clarividente a necessidade de eliminar as dificuldades econômicas e jurídicas que se apresentam como obstáculo à demanda em juízo ou à defesa adequada <sup>42</sup>. Dentro dessa conjuntura, iniciou-se a construção do processo coletivo, caracterizado por maior economia processual e maior facilitação do acesso à justiça.

No ordenamento jurídico pátrio, o primeiro indício de ação voltada para a defesa de interesses coletivos apareceu, em 1965, com a Lei da Ação Popular (Lei

<sup>39</sup> Araújo Filho, Luiz Paulo da Silva. *Ações Coletivas: a Tutela Jurisdicional dos Direitos Individuais Homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 19.

<sup>40</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 29-35.

<sup>41</sup> Salles, Carlos Alberto de. “Processo Civil de Interesse Público”. *Processo Civil e Interesse Público: o Processo como Instrumento de Defesa Social*. Carlos Alberto de Salles (org.). São Paulo: APMP/Revista dos Tribunais, 2003, p. 56.

<sup>42</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 40.

nº 4.717), que tratou de criar um instrumento para tutelar interesses difusos <sup>43</sup>, os quais serão melhor compreendidos posteriormente. Por ora, cabe destacar que qualquer cidadão poderá requerer, via ação popular, a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, considerado como os bens e direitos que detenham valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico <sup>44</sup>.

Ato contínuo, a Lei da Política Nacional do Meio-Ambiente (Lei nº 6.938/81) seguiu a tendência da tutela dos interesses difusos e trouxe a legitimidade do Ministério Público para defender, em juízo, o meio-ambiente.<sup>45</sup>

Não obstante as contribuições da Lei da Ação Popular e da Lei da Política Nacional do Meio-Ambiente, a entrada em vigência da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) representou marco significativo no movimento em prol da defesa dos direitos transindividuais. Destaca-se que a referida norma ampliou os objetos mediatos da tutela coletiva, incluindo o dano causado ao consumidor e à ordem urbanística.

Três anos depois, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, inciso III, concedeu legitimação ao Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública atinentes a qualquer espécie de interesses difusos e coletivos. Tal legitimação foi ratificada pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que inseriu novo inciso no artigo 1º da Lei nº 7.347/85, a fim de estender os bens tutelados mediante ação civil pública para “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”. Ademais, o Código de Defesa do Consumidor não só consolidou a expressão “direitos individuais homogêneos” no ordenamento jurídico pátrio como também definiu o que seriam tais direitos, conforme se extrai da redação do seu

<sup>43</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.37.

<sup>44</sup> **Art. 1º da Lei nº 4.717/65:** Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

<sup>45</sup> **Art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81:** Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.



artigo 81, parágrafo único, inciso III <sup>46</sup>. O mencionado diploma legal ainda trouxe a definição de direitos difusos e direitos coletivos. Todavia, não cabe agora se ater às definições de direitos individuais homogêneos, direitos coletivos e direitos difusos, pois estas serão abordadas em momento oportuno.

Ressalta-se que, entre a promulgação da Carta Magna de 1988 e o advento da Lei nº 8.078/90, editou-se a Lei nº 7.913/89, versando sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários. A referida norma trouxe novidades, vez que possibilitou a busca do ressarcimento de danos individuais por meio de ação coletiva, em outras palavras, permitiu, no âmbito do mercado mobiliário, a defesa de interesses individuais homogêneos.<sup>47</sup>

No mesmo ano em que o Código de Defesa do Consumidor passou a fazer parte do mundo jurídico, sobreveio o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, o qual destinou um capítulo inteiro para normatizar a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivo. A propósito, o artigo 210 do Estatuto Menorista estabelece os legitimados para acionar o Judiciário nas hipóteses de ofensa a direito coletivo *lato sensu* relativo à criança ou adolescente, sendo eles:

- a) o Ministério Público;
- b) a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios;
- c) as associações que preencham os pré-requisitos legais.

No atinente ao Ministério Público, sabe-se que este tem sido também o responsável por defender desde os interesses previstos na Lei da Política Nacional do Meio-Ambiente (Lei nº 6.938/81) até aqueles elencados, mais recentemente, na Lei Antitruste (Lei nº 8.884/94), a qual inseriu, no rol das causas ensejadoras de

<sup>46</sup> **Art. 81 da Lei nº 8.078/90:** A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

**Parágrafo único** - A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

**I** - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

**II** - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base;

**III** - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

<sup>47</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.39.

ação civil pública, os danos morais e patrimoniais causados por infração da ordem econômica.

Diante dos textos legais que dispõem sobre a tutela coletiva, não se pode negar que hoje o direito processual coletivo possui princípios e institutos próprios, sendo disciplina independente do direito processual individual. Não obstante a tutela coletiva apresentar institutos peculiares, deve sempre observar a “dúplice configuração da tutela constitucional do processo”, qual seja, o direito de acesso à justiça e o direito do devido processo legal <sup>48</sup>.

Traçada a linha histórica da ação coletiva no mundo e em âmbito nacional, queda-se importante saber o que significa o termo “ação coletiva” e quais as polêmicas que giram em torno de sua conceituação.

### **2.3 Conceitos de ação coletiva e ação civil pública**

Ricardo Negrão <sup>49</sup> aponta que determinadas nomenclaturas técnicas carecem de consenso e expõe que “ação coletiva” pode apresentar, pelo menos, três significados distintos.

Primeiro, a ação coletiva pode ser compreendida como um gênero de ações composto por espécies, tais quais o mandado de segurança coletivo e a ação popular. Isto é, seria um gênero que abarcaria todas as espécies de ações caracterizadas pela prestação jurisdicional diferenciada em virtude de tratar de lides de cunho metaindividual e de ter seus efeitos estendidos a vários indivíduos, inclusive àqueles que não figuraram como parte na relação processual inicialmente estabelecida. Destarte, essa classificação considera a extensão da coisa julgada, que ultrapassa os limites da relação processual originária.

Segundo, a ação coletiva pode ser vista como o que a Lei nº 7.347/85 denomina ação civil pública e o Código de Defesa do Consumidor, ação coletiva. Essa classificação parte de um critério pautado na natureza do direito material pleiteado,

---

<sup>48</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinmarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 86.

<sup>49</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: enfoque sobre a legitimidade ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 27-29.

vinculando o termo processual à concepção do direito material, como ocorre nas ações reais e nas ações de prestação de contas.

Terceiro, a ação coletiva pode ser considerada como uma ação, com rito diferenciado, estatuída pelos artigos 91 a 100 do Código de Defesa do Consumidor, a qual tem por objeto somente a tutela dos interesses individuais homogêneos dos consumidores quando lesados individualmente em decorrência de fato de origem comum.

Sobre os interesses individuais homogêneos, José dos Santos Carvalho Filho<sup>50</sup> aponta a problemática trazida pela redação do artigo 91 do Código de Defesa do Consumidor, que empregou a expressão “ação civil coletiva”, deixando duvidoso se o legislador quis realmente adotá-la como sinônima da ação civil pública ou se pretendeu criar novo tipo de ação civil especialmente para a proteção dos direitos individuais homogêneos, reservando aquela para a tutela dos direitos coletivos e difusos. No entendimento do estudioso, os dois mecanismos processuais se diferenciam, dado que a ação civil pública consiste naquela atrelada à proteção dos interesses transindividuais, difusos e coletivos, enquanto a ação civil coletiva busca zelar pelos interesses individuais, inclusive os homogêneos.

Com o intuito de tentar pacificar essa discussão, Ricardo Negrão<sup>51</sup> expõe que as ações supraindividuais devem ser consideradas, sob um prisma mais amplo, como ações coletivas *lato sensu*, forma genérica de qualquer ação que vise tutelar direito coletivo. Todavia, existe ainda a ação coletiva *stricto sensu*, referente à demanda fundada na Lei da Ação Civil Pública ou no Código de Defesa do Consumidor, sendo sinônima de ação civil pública, que é a “via processual adequada para impedir a ocorrência ou reprimir danos aos bens coletivamente tutelados”, constituindo-se fator de mobilização social<sup>52</sup>.

Neste trabalho, adotar-se-á o conceito de ações coletivas *lato sensu* de Ricardo Negrão. Outrossim, quanto à ação civil pública, esta será aqui compreendida como instrumento de natureza processual utilizado, por entes que a legislação conferiu

---

<sup>50</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 37-38.

<sup>51</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 34.

<sup>52</sup> Almeida, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública: Doutrina e Jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 31.

legitimidade, para provocar o Estado a fim de que este preste a tutela jurisdicional de interesses não penais e com relevância social <sup>53</sup>.

Como visto no tópico anterior, a ação civil pública demandava, inicialmente, a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Em 1990, o Código de Proteção ao Consumidor estendeu o rol dos objetos mediatos da referida ação ao incluir a defesa de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, consoante se verifica da redação do artigo 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/85. Mais tarde, em 2001, a tutela da ordem urbanística, da ordem econômica e da economia popular passou a fazer parte das hipóteses de cabimento da ação civil pública.

A despeito da controvérsia sobre o que seria uma ação coletiva, não se discute que a tutela coletiva está intimamente ligada aos meios e ao resultado da proteção de interesses de grupo socialmente relevante, podendo este ser determinável ou não <sup>54</sup>. Essa tutela apresenta peculiaridades que a diferencia da tutela comum, o que pode ser bem observado ao se comparar as condições e os efeitos advindos da ação civil pública com as condições da ação individual tradicional e os seus respectivos efeitos.

## 2.4 Condições da ação civil pública

No ordenamento jurídico pátrio, ação é o direito que qualquer indivíduo legítimo tem ao exercício da atividade jurisdicional. Tal conceito foi montado a partir da doutrina de Liebman, que considera as condições da ação como “ponto de contato entre a ação e a situação de direito material”. <sup>55</sup>

Nessa senda, três são as condições para que o indivíduo possa legitimamente exigir o provimento jurisdicional, a saber, possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimação *ad causam* <sup>56</sup>. No escólio de Rodolfo de Camargo Mancuso <sup>57</sup>,

<sup>53</sup> Loureiro, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004, p.106.

<sup>54</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.14.

<sup>55</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 271 e 275.

<sup>56</sup> Alvim, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 119.

“as condições da ação atuam como um tipo de filtragem, de sorte a impedir a passagem, para o campo da ação judicial, daqueles assuntos que são estranhos à função jurisdicional”.

No que tange à possibilidade jurídica do pedido, convém esclarecer que, se o requerimento do autor apresenta-se atrelado a um direito inexistente ou excluído da legislação pátria, não há porque o juiz considerar as alegações feitas ainda que existam provas do alegado <sup>58</sup>. Em outros termos, a pretensão material do autor deve estar amparada pelo ordenamento jurídico ou não expressamente vedada por este <sup>59</sup>.

Em análise desta condição da ação dentro do processo coletivo, nota-se que, diferentemente do que ocorre no direito processual tradicional, paira a restrição, pela lei, do objeto possível da ação <sup>60</sup>. Ou seja, a tutela individualista parte de uma previsão genérica da possibilidade jurídica do pedido, enquanto o bem sobre o qual deve recair a tutela coletiva resta limitado às hipóteses legais. Todavia, na prática, a impossibilidade jurídica do pedido raramente ocorre na via coletiva, vez o mais comum ser que tal fato acarrete a ilegitimidade de parte.

No caso da ação civil pública, os objetos mediatos da tutela, conforme teor do artigo 1º da Lei nº 7.347/85, são:

- a) o meio-ambiente,
- b) o consumidor,
- c) bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico,
- d) qualquer outro interesse difuso ou coletivo,
- e) a ordem econômica e a economia popular e
- f) a ordem urbanística.

Quanto ao interesse de agir, salienta-se que não seria razoável movimentar a máquina judiciária sem ser possível obter, ao final, um resultado útil. Logo, a

<sup>57</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 159.

<sup>58</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 280.

<sup>59</sup> Alvim, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 119.

<sup>60</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 145-149.

prestação jurisdicional merece ser necessária e adequada. Necessária porque o Judiciário somente deve ser acionado quando for impossível conseguir a satisfação do direito demandado sem a interferência estatal. Adequada porque o provimento pleiteado deve ser capaz de suprir o conflito de interesses trazido a juízo.<sup>61</sup>

Contudo, em se tratando de interesses metaindividuais, os parâmetros são outros, como “a relevância social; a identificação do portador judicial com o segmento social, grupo ou categoria concernentes; a constatação de que o interesse em causa não está sendo tutelado na instância administrativa de modo adequado e suficiente”<sup>62</sup>. Desta feita, para se identificar se há interesse de agir, não se deve olhar para quem age, mas sim pelo quê se está agindo, ou seja, o interesse deve ser considerado de forma objetiva, de acordo com o direito a ser tutelado<sup>63</sup>.

Na esfera da legitimidade para a causa, o artigo 6º do Código de Processo Civil define que só se pode pleitear em juízo direito próprio, exceto se houver previsão legal em contrário. Destarte, para a configuração da *legitimatio ad causam*, o autor deve ser “aquele a quem a lei assegura o direito de invocar a tutela jurisdicional, e o réu, aquele em face de quem pode o autor pretender algo”<sup>64</sup>.

A propósito, Ricardo Negrão<sup>65</sup> aduz que a demanda individual, antes de ser instaurada, passa por uma análise de viabilidade econômica e “de efetiva consciência da possibilidade de que pode ser buscado apoio jurisdicional à proteção do direito”. Esta análise se apresenta mais crítica no processo coletivo, tendo em vista que normalmente as pessoas não sabem como garantir a real defesa dos interesses transindividuais, pelo que se quedam inertes. Portanto, na prestação jurisdicional coletiva, o legislador, via de regra, prevê abstratamente um representante institucional, o que não acontece nas *class actions*, nas quais o próprio indivíduo exerce a representatividade adequada da coletividade.

---

<sup>61</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 281.

<sup>62</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 169.

<sup>63</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 150-154.

<sup>64</sup> Alvim, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 119.

<sup>65</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 83.

Ao se considerar as ações civis públicas, os legitimados para a propor, conforme preceituação do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, são:

- a) o Ministério Público;
- b) a Defensoria Pública;
- c) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- d) autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista;
- e) associações constituídas há pelo menos um ano e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a defesa aos objetos tutelados pela ação civil pública.

Esclarece-se que esta legitimidade *ope legis*, mesmo em se tratando de associações, não se confunde com a representatividade adequada adotada pelos norte-americanos, segundo a qual o autor da ação coletiva deve demonstrar ao juiz um conjunto de fatores demonstrativos de ser ele pessoa idônea capaz de defender eficazmente os interesses dos indivíduos ausentes do processo <sup>66</sup>. Não obstante, deve-se observar a noção de justa parte, segundo a qual a parte “não pode ser encontrada a partir da titularidade do direito e, sim, da capacidade ou idoneidade do portador desses interesses em representá-los adequadamente” <sup>67</sup>.

Para completar o estudo sobre a ação civil pública, convém abordar os efeitos dessa ação coletiva no que diz respeito à coisa julgada e à litispendência.

## 2.5 Efeitos da ação civil pública

Os efeitos da ação civil pública serão aqui analisados tendo por base os institutos da coisa julgada e da litispendência.

Em regra, a sentença faz coisa julgada somente entre as partes que participaram do processo, a exceção de demanda relativa a estado de pessoa <sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 201-202.

<sup>67</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 183.

<sup>68</sup> **Art. 472 do CPC** - A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros. Nas causas relativas ao estado de pessoa, se houverem sido citados no

Porém, diferente do que ocorre no processo civil tradicional, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), em seu artigo 18, estabelece que a sentença terá eficácia de coisa julgada oponível *erga omnes*, salvo se a ação for julgada improcedente por carência de prova. No mesmo sentido, segue a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), a qual, em seu artigo 16, dispõe que a sentença fará coisa julgada *erga omnes* dentro da competência territorial do juízo sentenciante, exceto se o pedido for julgado improcedente em face da insuficiência de provas.

Nessa senda, a coisa julgada no processo coletivo se dá segundo a prova, isto é, a demanda somente poderá ser proposta novamente quando surgir prova superveniente <sup>69</sup>. De mais a mais, haverá coisa julgada apenas quando a sentença for favorável, dado que a legitimidade, na prestação jurisdicional coletiva, é genérica e o legitimado pode não representar adequadamente a coletividade ou o grupo a ser afetado pela decisão judicial <sup>70</sup>.

Convém frisar que o Código de Defesa do Consumidor inovou o sistema da coisa julgada nas ações civis públicas, estabelecendo efeitos diferenciados para cada um dos tipos de interesses tuteláveis. Primeiramente, quando se tratar de interesse difuso, a coisa julgada produzirá efeitos *erga omnes*, salvo improcedência por insuficiência de provas; como se vê, aqui restou mantida a regra da Lei da Ação Popular e da Lei da Ação Civil Pública. De outra sorte, caso a sentença verse sobre interesse coletivo, a coisa julgada atingirá apenas o grupo, a categoria ou a classe respectiva, ou seja, o efeito será *ultra partes*, excetuando-se a hipótese de improcedência por insuficiência de provas. Por derradeiro, em sendo a demanda relativa a interesse individual homogêneo, a condenação será genérica e a sentença *erga omnes*, mas tão somente quando o pedido for julgado procedente, de forma a beneficiar todas as vítimas e seus sucessores.

Ressalva-se, porém, que, no entendimento de Pedro da Silva Dinamarco<sup>71</sup>, a coisa julgada, no caso de interesse difuso, produz efeito *ultra partes* e não *erga omnes* como definido na lei. Isso porque, nesse particular, a sentença de

---

processo, em litisconsórcio necessário, todos os interessados, a sentença produz coisa julgada em relação a terceiros.

<sup>69</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p.143.

<sup>70</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 97.

<sup>71</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 101.



improcedência da ação civil pública obstará apenas nova demanda coletiva a ser ajuizada pelos coletitizados do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, contudo não impedirá a apreciação do mérito da demanda individual.

Seja o efeito da coisa julgada *ultra partes* ou *erga omnes*, faz-se mister frisar que, na tutela jurisdicional dos interesses coletivos *lato sensu*, ocorre a mitigação dos princípios do dispositivo, da substanciação e da correlação entre o pedido e a sentença, devendo o juiz decidir “pelo adequado, útil, necessário e não necessariamente pelo pleiteado” <sup>72</sup>. Em outras palavras, no processo coletivo, o pedido e a causa de pedir podem ser interpretados de forma extensiva, podendo o juiz exercer o controle da legitimidade, bem como reunir e desmembrar ações coletivas <sup>73</sup>.

Outro ponto a ser levantado é a questão da abrangência da coisa julgada na ação civil pública. Já se falou que a sentença fará coisa julgada dentro dos limites da competência territorial do órgão sentenciante. Acontece que tal regra ofende o papel de pacificação social conferido à coisa julgada, pois “o indivíduo-réu não pode estar eternamente sujeito à angústia, aos riscos e ao elevado custo decorrente de um sem-número de processos, apesar de já ter saído vencedor em uma demanda coletiva” <sup>74</sup>.

No que se refere à litispendência, o Código de Processo Civil, em seu artigo 301, § 3º, dispõe que esta ocorrerá quando a ação que está em curso se repetir.

Nessa esteira, a ação civil pública para defesa de interesses difusos e coletivos não induz litispendência para ações individuais, conforme se infere do artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor. Caso a ação vise defender interesses individuais homogêneos, ainda assim não haverá litispendência, vez que o autor da ação deverá optar em prosseguir com a sua demanda individual ou requerer a suspensão desta enquanto não for julgada a demanda coletiva.

De outra frente, não se pode olvidar os efeitos benéficos da ação civil pública para a sociedade. A mencionada ação coletiva queda-se importante para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, vez proteger um considerável número de

---

<sup>72</sup> Loureiro, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004, p. 166.

<sup>73</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 144.

<sup>74</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 107.

pessoas mediante um único processo. Além disso, elimina a litigiosidade contida, desafoga o Judiciário e dá efetividade ao princípio da igualdade ao evitar a diversidade de entendimentos jurisprudenciais.<sup>75</sup>

Entretanto, apesar dos benefícios, há se considerar que a ação civil pública pode acarretar injustiças. Isso porque, caso a referida ação seja ajuizada despida de fundamento jurídico, o réu arcará com o ônus de se defender, porém, se vencer a demanda, não receberá a proteção da coisa julgada<sup>76</sup>. No mais, o réu também não terá a compensação da condenação da parte autora nas custas processuais e nos honorários advocatícios, dado que estes apenas serão devidos quando houver comprovada má-fé, a teor do que prediz o artigo 18 da Lei nº 7.347/85. Não bastasse, o artigo 16 da Lei nº 7.347/85 estatui que a coisa julgada ficará adstrita aos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença, o que abre margem para decisões contraditórias diante da mesma defesa do réu. Ainda se podem mencionar problemas como a indeterminação do objeto devido a sua amplitude legal e a insuficiência da condenação coletiva para satisfazer efetivamente o interesse social individual<sup>77</sup>.

Conclui-se, enfim, que o processo coletivo, germinado a partir da experiência inglesa com o *bill of peace*, restou implantado no Brasil por meio da Lei da Ação Popular de 1965. A prestação jurisdicional coletiva ganhou força com o movimento em prol da dignidade da pessoa humana, que encarregou o Estado de zelar pela condição humana de cada cidadão, assumindo o dever de proporcionar o acesso aos elementos mínimos para uma existência digna. Em vista de promover a referida missão, criou-se o Ministério Público, instituição protetora dos hipossuficientes e dos direitos de abrangência comunitária<sup>78</sup>. Nessa senda, o legislador constituinte de 1988, no artigo 129, inciso III, da Carta Magna, conferiu ao órgão ministerial o poder de promover a ação civil pública e o inquérito civil. Frise-se que as condições da ação civil pública apresentam peculiaridades, tais quais objeto mediato e legitimados restritos àqueles previstos na lei, além de ser imprescindível a existência de um interesse de relevância social. Ademais, a coisa julgada no processo coletivo se dá

<sup>75</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 01.

<sup>76</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 26 e 95.

<sup>77</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 77.

<sup>78</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 230.

segundo a prova e a ação civil pública para defesa de interesses transindividuais não induz litispendência para ações individuais. Destaca-se que esses interesses transindividuais podem ser divididos em interesses difusos, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos, os quais serão abordados, com maior riqueza de detalhes, no capítulo seguinte.

### 3. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

#### 3.1 Interesses individuais e interesses coletivos

Não há se confundir “direito” com “interesse”. O “direito” pode ser compreendido como um conjunto de normas que visa ordenar o comportamento humano <sup>79</sup>, restando estritamente vinculado ao plano ético-normativo, esgotando a sua função a partir da outorga de uma prerrogativa a seu titular ou da inovação na ordem jurídica – criação, extinção ou modificação da situação anterior <sup>80</sup>. Por outro lado, o “interesse” consiste em uma posição favorável, verificada em relação a um bem, à satisfação de uma necessidade humana, tendendo sempre a repetir-se e a transformar-se no plano fático <sup>81</sup>.

Com efeito, os interesses tornam-se direitos quando passam a ser tutelados pelo ordenamento jurídico <sup>82</sup>. Nessa esteira, o interesse pode ser individual ou coletivo, originando, por consequência, um direito individual ou coletivo. Os interesses serão individuais se a posição ou situação favorável à satisfação de uma necessidade humana for determinada por um único indivíduo. De outra frente, serão coletivos se a situação favorável à satisfação de uma necessidade humana for determinada por vários indivíduos agrupados, o que pode se chamar de necessidade coletiva <sup>83</sup>.

Os interesses coletivos podem ser divididos segundo três acepções <sup>84</sup>:

- a) interesse pessoal do grupo – corresponde ao próprio interesse da pessoa jurídica, externando-se mediante os atos de gerência; é o interesse social em sentido estrito;
- b) interesse coletivo como soma de interesses individuais – consiste na simples justaposição de interesses individuais exercidos coletivamente; é coletivo na forma como exercido, mas não em sua essência, como ocorre com os interesses individuais homogêneos;

<sup>79</sup> Loureiro, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004, p. 28.

<sup>80</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 106.

<sup>81</sup> Alvim, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.03.

<sup>82</sup> Loureiro, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004, p. 132.

<sup>83</sup> Alvim, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 03.

<sup>84</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 53-55.

- c) interesse coletivo como síntese de interesses individuais – é o interesse coletivo propriamente dito, que nasce quando certos valores individuais se unem em grupos em virtude de estarem harmonizados por um fim comum, tal como acontece com os interesses difusos e coletivos *stricto sensu*.

Neste trabalho, convém focar apenas as duas últimas acepções, nas quais se apresenta cabível a tutela por parte do Ministério Público. Afinal, no que tange ao interesse social em sentido estrito, a sua proteção recai nas mãos dos advogados da sociedade empresária, não se submetendo à guarda de qualquer órgão público.

### 3.2 Espécies de interesses coletivos

Os interesses coletivos *lato sensu* podem ser divididos em três categorias – interesses difusos, interesses coletivos *stricto sensu* e interesses individuais homogêneos. Entrementes, antes de se adentrar nas peculiaridades de cada espécie, cabe situá-las dentro da classificação geral dos interesses feita por Hugo Nigro Mazzilli <sup>85</sup>, qual seja:

- a) Interesse individual, quando há somente um lesado;
- b) Interesse individual homogêneo, atinente a um agrupamento de pessoas determináveis que compartilham prejuízos divisíveis de origem comum;
- c) Interesse coletivo em sentido estrito, compreendido como aquele de agrupamento de pessoas determináveis que compartilham de prejuízos indivisíveis advindos de uma mesma relação jurídica- base;
- d) Interesse difuso, relativo a um agrupamento de pessoas indetermináveis que compartilham prejuízos indivisíveis, estando os indivíduos reunidos pelas mesmas circunstâncias de fato;
- e) Interesse público em sentido estrito, relacionado à vontade do Estado em contraposição ao interesse privado;

---

<sup>85</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *O Acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 26.

- f) Interesse público em sentido amplo, o qual se assemelha ao interesse social em sentido amplo por representar questões atinentes à sociedade como um todo.

Enquanto o interesse individual “tende ao egoísmo, imanente à natureza humana”, o interesse coletivo “contém o risco ou o germe da massificação do indivíduo, tolhendo a livre criação”<sup>86</sup>. De mais a mais, há que se acautelar para não se confundir interesse coletivo *lato sensu* com interesse público. Neste, a figura do Estado aparece, em primeiro plano, de forma imediata, e os interesses que o Estado escolheu como socialmente relevantes se apresentam de forma mediata. Por sua vez, o interesse coletivo deve ser encarado como preponderante ao bem geral, não se imiscuindo com a vontade da pessoa jurídica de direito público interno<sup>87</sup>.

No que se refere ao interesse social, sabe-se que este, em sua concepção estrita, corresponde ao interesse de uma pessoa jurídica, não estando atrelado ao bem comum, podendo, até mesmo, contrariá-lo. No sentido amplo, interesse social se refere àquele da maioria da sociedade civil, pautando-se no anseio pela proteção da *res pública*.<sup>88</sup>

Muito similar ao interesse social em sentido amplo, o interesse difuso pode ser compreendido como aquele pertencente a toda coletividade e a cada indivíduo como um bem comum, não havendo possibilidade de se distinguir formalmente os direitos subjetivos ou as situações jurídicas subjetivas envolvidas. Ressalta-se que os fruidores são difusos enquanto coletivos, pelo o que não se pode separar a difusão do interesse do seu aspecto coletivo *lato sensu*.<sup>89</sup>

Nada obstante, os interesses difusos se distinguem dos interesses coletivos *stricto sensu*. Embora ambos tenham objeto indivisível, aqueles apresentam titulares indetermináveis que se relacionam devido a uma circunstância de fato, enquanto estes se referem a um grupo de pessoas determinadas ou determináveis ligadas por uma mesma relação jurídica<sup>90</sup>. Além disso, os interesses coletivos em sentido

<sup>86</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 41.

<sup>87</sup> Loureiro, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004, p. 127.

<sup>88</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 27-29.

<sup>89</sup> Reale, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 132.

<sup>90</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.66.

estrito apresentam menor amplitude do que os interesses difusos, pois estão restritos a uma relação-base, aglutinando-se junto a grupos definidos <sup>91</sup>.

Em suma, os interesses difusos são interesses metaindividuais dispersos pela sociedade civil como um todo, devido à ausência de sua afetação institucional junto a entidades representativas. Desse modo, os interesses difusos podem ser vistos como ideais coletivos vinculados a valores parajurídicos, como o justo, o equitativo e o natural, para os quais não se apresentam uniformes. <sup>92</sup>

De outra frente, pode-se sintetizar o conceito de interesses coletivos *stricto sensu* como aqueles “transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base”, a teor do artigo 81, parágrafo único, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor.

A última espécie de interesse coletivo *lato sensu*, os interesses individuais homogêneos, será tratada em tópico específico, vez constituir o foco deste trabalho, necessitando de maior aprofundamento. Por ora, destaca-se que os interesses aqui deduzidos podem conviver harmonicamente e somente no caso em concreto, a partir da pretensão deduzida em juízo, será possível identificar a espécie de interesse que se deseja tutelar <sup>93</sup>.

### 3.3 Interesses individuais homogêneos

Os direitos individuais homogêneos, para Teori Albino Zavascki <sup>94</sup>, não são um novo grupo de direito material, constituindo, na verdade, uma nova expressão para classificar determinados direitos subjetivos individuais. Sobre o tema, Rodolfo de Camargo Mancuso <sup>95</sup> ensina que os interesses individuais homogêneos são, em sua essência, individuais, porém, considerando que eles decorrem de um evento

---

<sup>91</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 85.

<sup>92</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 146-150.

<sup>93</sup> Loureiro, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004, p. 150.

<sup>94</sup> Zavascki, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 146.

<sup>95</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 48.

comum e se apresentam uniformes, o legislador estatuiu a jurisdição coletiva como forma de fazê-los valer em juízo. Desse modo, o artigo 81, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.078/90, estabelece que os interesses ou os direitos individuais homogêneos, consistentes naqueles decorrentes de origem comum, podem ser defendidos coletivamente.

José dos Santos Carvalho Filho <sup>96</sup>, todavia, faz uma crítica sobre o conceito de interesses individuais homogêneos constante do artigo *supra*, pois “é de uma imprecisão a toda a prova” em vista de o adjetivo “homogêneos” indicar apenas que o fato gerador é único, sendo que a dimensão qualitativa ou quantitativa do interesse pode variar em razão dos indivíduos. Ademais, a lei utilizou o termo “origem comum” referindo-se ao mesmo fato que deu origem a vários direitos, o que não procede como fator distintivo desta espécie de interesse, vez não se poder negar os direitos coletivos e difusos também terem sua fonte em origem comum, seja em uma relação jurídica base, seja em uma relação fática básica.

Inobstante a crítica, não se discute que os interesses individuais homogêneos são divisíveis, relacionando-se, geralmente, a questões patrimoniais <sup>97</sup>. Dessa forma, distinguem-se dos interesses coletivos e dos interesses difusos, dado que estes se baseiam em interesses sociais e, portanto, são naturalmente indisponíveis. “Sociais, porque atingem parcelas grupais da sociedade, e indisponíveis, porque são insuscetíveis de disponibilidade pelo grupo social ou por seus integrantes” <sup>98</sup>.

Nessa senda, a diferença entre interesses difusos e interesses individuais homogêneos reside no fato de que aqueles são titularizados por indivíduos indetermináveis e possuem objeto indivisível; enquanto estes restam titularizados por indivíduos determináveis e têm objeto divisível <sup>99</sup>. De outra frente, para diferenciar interesses individuais homogêneos dos interesses coletivos *stricto sensu*, leva-se em consideração que a relação jurídica básica característica destes existe

---

<sup>96</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública: Comentários por Artigo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 36.

<sup>97</sup> Schettino, José Gomes Riberto. *A Tutela dos Direitos Individuais Homogêneos pelo Ministério Público*. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). *Temas Contemporâneos de Direito Processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 164.

<sup>98</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública: Comentários por Artigo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 139.

<sup>99</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 67.



antes da lesão ou ameaça, enquanto, naqueles, a relação jurídica com a parte adversa é posterior ao fato que a gerou <sup>100</sup>.

Compreendidas as diferenças entre as espécies de interesses metaindividuais, não se pode negar que a tutela dos interesses individuais homogêneos se apresenta “duplamente útil”, contribuindo para a desobstrução dos órgãos jurisdicionais e promovendo a jurisdicionalização da litigiosidade contida <sup>101</sup>. A propósito da litigiosidade contida, sabe-se que esta se refere às situações nas quais ninguém, individualmente, sentir-se-ia motivado a pleitear, em juízo, a proteção dos seus direitos, em virtude dos custos monetários, temporais e sociais.

O objetivo da proteção jurisdicional dos direitos individuais homogêneos reside em evitar decisões conflitantes e contraditórias, bem como facilitar o acesso à Justiça. Para Ricardo Negrão <sup>102</sup>, o acesso à Justiça deve ser lido a partir de dois vieses: a viabilização, pelo Estado, de acesso dos economicamente hipossuficientes ao processo e a criação de instrumentos “legais e justos de acesso à solução de massa”. Pautando-se nesses vieses, atualmente, quando o Estado entende que há um interesse relevante a ponto de não ser prudente ou suficiente deixá-lo à iniciativa de particulares, “comete sua defesa em juízo ao Ministério Público” <sup>103</sup>.

No entanto, a despeito de o Ministério Público possuir legitimidade para defender interesses públicos evidenciados “pela natureza da lide ou pela qualidade da parte”, consoante disposição do artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil, não está pacificada a possibilidade de este órgão tutelar interesses individuais homogêneos mediante ação civil pública. Todavia, antes de se aprofundar nas correntes doutrinárias a respeito do tema, faz-se mister compreender o que é indisponibilidade do interesse e como se pode constatar a sua relevância social, uma vez que a argumentação das diferentes linhas de pensamento tratam de tais elementos.

---

<sup>100</sup> Loureiro, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004, p. 140.

<sup>101</sup> Schettino, José Gomes Riberto. *A Tutela dos Direitos Individuais Homogêneos pelo Ministério Público*. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). *Temas Contemporâneos de Direito Processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 199.

<sup>102</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: enfoque sobre a legitimidade ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 70.

<sup>103</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *O Acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 32.

### 3.4 Indisponibilidade do interesse e relevância social

Consoante João Batista de Almeida <sup>104</sup>, a jurisprudência pátria tem admitido o uso da ação civil pública pelo *Parquet* para tutelar interesses individuais homogêneos somente quando existir interesse público e relevância social. Isso porque o artigo 127 da Constituição Federal incumbe ao Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. De modo similar, o artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil, confere ao órgão ministerial a atribuição de intervir nas causas em que houver “interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.

Ressalta-se que o interesse público merece ser compreendido a partir de critérios substanciais, fundados em parâmetros mínimos aptos a permitir a convivência social dentro de um regime de liberdade, possibilitando, assim, conciliar os interesses particulares com os interesses da coletividade <sup>105</sup>. Nesse escopo, o interesse público resta intimamente ligado à ideia de bem comum, que pode ser tratado sob variados aspectos <sup>106</sup>, a saber:

- a) Bem resultante de uma ação comum, que pode atingir qualquer pessoa;
- b) Bem que ninguém consegue produzir individualmente, como a natureza;
- c) Bem criado visando um fim comum;
- d) Bem coletivo, indivisível na sua produção e fruição;
- e) Conjunto de condições imprescindíveis à cooperação;
- f) Bem primário ou fundamental, dos quais se pode usufruir individualmente, porém, só existem no âmbito do convívio social.

Qualquer que seja o aspecto adotado para a definição de bem comum, certo é que a vontade individual, isoladamente, não se apresenta relevante para a configuração deste. Ademais, visando a preservação de determinados bens comuns, criou-se a noção de indisponibilidade.

---

<sup>104</sup> Almeida, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*: Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 34.

<sup>105</sup> Almeida, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*: Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 64.

<sup>106</sup> Lopes, José Reinaldo de Lima. “A Definição do Interesse Público”. *Processo Civil e Interesse Público*: o Processo como Instrumento de Defesa Social. Carlos Alberto de Salles (org.). São Paulo: APMP/ Revista dos Tribunais, 2003, p. 95.

É cediço que a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis compõe o perfil moderno do Ministério Público. Essa nova atribuição do *Parquet* surgiu com o intuito de sanar uma das disfunções do princípio da inércia do juiz, dado que não haveria como tutelar direitos individuais inalienáveis caso seus titulares não provocassem a máquina judiciária. Concedeu-se, então, legitimidade ao órgão ministerial para proteger tais interesses.<sup>107</sup>

Para Miguel Reale<sup>108</sup>, os interesses indisponíveis constituem aqueles essenciais ao valor e à sobrevivência dos seres humanos ou à existência saudável da sociedade, não estando suscetíveis à renúncia, à troca ou à cessão a terceiros. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho<sup>109</sup>, o interesse será indisponível quando:

- 1) o titular não puder decidir, por si só, se deve, ou não, adotar as providências necessárias para sua defesa, e isso porque, queira ou não, haverá outra pessoa ou órgão a quem a ordem jurídica confere legitimação para fazê-lo;
- 2) tiver a qualificação de transindividual, porque, sendo indivisível, não há como identificar a dimensão jurídica parcial pertencente a cada integrante do grupo, tornando-se, pois, irrelevante a vontade individual.

De outra sorte, tem-se que o interesse individual homogêneo será socialmente relevante se existir, dentre outros aspectos, importância econômica dispersa - quando o valor econômico do interesse for irrelevante a ponto de um sujeito isoladamente não se sentir motivado a acionar a máquina judiciária – e a ação coletiva for capaz de evitar a ocorrência de inúmeras ações individuais, facilitando, desta maneira, o acesso à justiça e garantindo a efetividade jurisdicional<sup>110</sup>.

Convém esclarecer que, nas ações coletivas, as questões demandadas mostram-se atreladas às políticas públicas. De mais a mais, qualquer decisão social parte de vários interesses relevantes e, após avaliar qual deles melhor atende ao

<sup>107</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 282.

<sup>108</sup> Reale, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 132.

<sup>109</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública: Comentários por Artigo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 142.

<sup>110</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 270.

objetivo social, escolhe-se o interesse mais adequado <sup>111</sup>. Ocorre que a verificação do interesse mais adequado não pressupõe um critério objetivo, vez cada autoridade responsável por concretizar as políticas públicas estar suscetível a apresentar uma hierarquia de interesses diversa daquela compreendida por outras autoridades e indivíduos. Nessa esteira, Ricardo Negrão <sup>112</sup> aduz que o interesse social relevante possui caráter subjetivo e representa um termo extremamente vago, entretanto, tal característica favorece a sua dinamicidade, dado que pode ser empregado, pelo magistrado, conforme os valores sociais relevantes da sua respectiva época.

Por fim, salienta-se que não se pode considerar a grande repercussão do litígio no meio da sociedade como fator determinante da legitimidade ativa do Ministério Público para manejar ação civil pública, pois tal fato não se enquadra como relevante dentro do interesse social previsto no artigo 127 da Carta Magna <sup>113</sup>.

Pelo discorrido, é possível concluir que os interesses são mais amplos do que os direitos, visto que estes se limitam ao previsto no ordenamento jurídico. Portanto, dar-se-á preferência, neste trabalho, à primeira terminologia. De outra frente, os interesses individuais - quando há uma situação favorável à satisfação de uma necessidade humana determinada por um único indivíduo - são distintos dos interesses coletivos - quando a situação favorável à satisfação de uma necessidade humana for determinada por vários indivíduos agrupados. Os interesses coletivos podem ser divididos em: interesses difusos, dispersos pela sociedade como um todo, concernindo a número indeterminado de pessoas; interesses coletivos em sentido estrito, titularizados por grupo, categoria ou classe de pessoas unidas por uma relação jurídica-base; e interesses individuais homogêneos, decorrentes de uma origem comum, possuindo objeto divisível e titulares determináveis. A tutela em juízo dessa última espécie de interesse tem gerado certa polêmica, o que será aprofundado no capítulo a seguir.

---

<sup>111</sup> Salles, Carlos Alberto de. "Processo Civil de Interesse Público". *Processo Civil e Interesse Público: o Processo como Instrumento de Defesa Social*. Carlos Alberto de Salles (org.). São Paulo: APMP/Revista dos Tribunais, 2003, p. 58-60.

<sup>112</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 266.

<sup>113</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 214.

## 4. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

### 4.1 Espécies da legitimidade ativa do Ministério Público

O artigo 6º do Código de Processo Civil prediz: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”. Nessa senda, apenas se pode demandar em juízo direito de que seja titular, exceto se houver previsão legal em contrário.

A fim de incluir, no ordenamento jurídico pátrio, uma exceção à regra da *legitimatio ad causam* ordinária, a Lei nº 7.347/85, em seu artigo 5º, confere legitimidade para propor ação civil pública às seguintes instituições:

- a) Ministério Público;
- b) Defensoria Pública
- c) União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- d) autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- e) associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Por sua vez, o artigo 82 da Lei nº 8.078/90 elenca os possíveis legitimados ativos nas ações coletivas que versem sobre relação de consumo, quais sejam:

- a) o Ministério Público,
- b) a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;
- c) as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor;

- d) as associações legalmente constituídas há pelo menos (1) um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos do consumidor, dispensada a autorização assemblear.

Constata-se, portanto, que o *Parquet* é parte legítima para manejar tanto a ação civil pública quanto a ação coletiva consumeirista, sendo esta legitimidade extraordinária, pois “o interesse poderá pertencer a pessoas determinadas ou indetermináveis, mas sempre pertencerá a terceiros que não fazem parte da relação processual” <sup>114</sup>.

No atinente aos interesses individuais homogêneos, o titular do direito pode demandar em juízo individualmente. Todavia, é possível que o Ministério Público entenda ser hipótese de ajuizamento de ação civil pública, substituindo, no processo, os indivíduos lesados, isto é, atuando em nome próprio na tutela de direito alheio.

Como se observa, diferentemente do que ocorre com as associações, não há limitação expressa à legitimidade ativa do Ministério Público na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor. Contudo, a doutrina e a jurisprudência adotam posicionamentos divergentes no que se refere à atuação ministerial em defesa dos interesses individuais homogêneos: alguns entendem não ser o Ministério Público parte legítima para defender interesses individuais, mesmo que homogêneos; para outros, o *Parquet* pode proteger os interesses individuais homogêneos, ainda que disponíveis; em posição intermediária, há quem sustente a necessidade, para a atuação ministerial, de certas condições, como relevância social e valor econômico não significativo das quotas individualizadas.

#### **4.2 Primeira corrente: Ministério Público como parte ilegítima**

Prefacialmente convém esclarecer que, por apresentar uma posição mais conservadora, essa corrente quase não apresenta mais força hoje em dia. Segundo esta linha de entendimento, o Ministério Público não possui legitimidade para tutelar interesse meramente individual homogêneo em juízo, vez ser o guardião da sociedade como um todo e não de pessoas específicas.

<sup>114</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 204.

A propósito, Rodolfo de Camargo Mancuso <sup>115</sup> expõe três críticas feitas, no plano estrangeiro, à atuação do Ministério Público no pólo ativo das ações coletivas. A primeira delas reside no fato de o órgão ministerial estar tradicionalmente estruturado para a promoção da ação penal pública, o que inviabilizaria sua participação nas demandas civis. A segunda objeção está relacionada ao vínculo que o *Parquet* mantém com o Poder Executivo, limitando a liberdade ministerial no campo das ações coletivas, as quais geralmente têm como réu a Administração Pública. O último argumento contra a legitimidade ativa do Ministério Público consiste na ausência de infraestrutura da instituição para discutir em juízo matérias demasiadamente complexas, dado que os novos direitos tendem a exigir conhecimentos técnicos em áreas não jurídicas.

Além do mais, pode-se dizer que a Carta Política incumbiu o órgão ministerial da responsabilidade de proteger os interesses sociais e individuais indisponíveis, não fazendo menção aos interesses individuais homogêneos, que normalmente são disponíveis. Nesse escopo, Miguel Reale <sup>116</sup> ensina que a matéria atinente à competência deve ser interpretada estritamente, pois esta visa resguardar aos cidadãos a faculdade de dispor e proteger o que lhe é próprio, conforme a sua livre vontade; ou seja, deve-se preservar a autonomia do cidadão, que merecer ter a capacidade de escolher se quer demandar ou não em juízo, sob pena de “transformar a comunidade em um conglomerado de incapazes”.

Não bastasse, Reale <sup>117</sup> acrescenta que, apesar de o artigo 129, inciso III, da Carta Magna, prever a atuação ministerial diante de “outros interesses difusos e coletivos”, esses “outros interesses” devem ser da mesma natureza dos dois anteriores - “patrimônio público e social e meio ambiente” -, que são, simultaneamente, difusos e coletivos. Destarte, o legislador ordinário, ao elaborar o Código de Defesa do Consumidor, inovou no texto constitucional, ampliando desmedidamente o rol das hipóteses em que o Ministério Público pode atuar como substituto processual. Nesse escopo, conclui-se que a tutela dos interesses coletivos e dos interesses individuais homogêneos, por parte do *Parquet*, afigura-se inconstitucional, tendo em vista que a Constituição apenas contempla

---

<sup>115</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores* (Lei 7.347/85 e Legislação Complementar). 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 140-141.

<sup>116</sup> Reale, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 130.

<sup>117</sup> Reale, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 133.

expressamente os interesses difusos e indisponíveis. Por conseguinte, os interesses individuais homogêneos, que não são, a um só tempo, difusos e coletivos, não comportam tutela via ação civil pública <sup>118</sup>.

De outra sorte, ao se atentar para o processo de confecção da Constituição Federal de 1988, verifica-se que os artigos 127 e 129 resultaram do artigo 312, inciso II, do Anteprojeto da Comissão de Afonso Arinos. Entretanto, a Assembleia Nacional Constituinte prezou por um enunciado mais claro e objetivo, excluindo, do texto original, a referência a “situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso de autoridade ou de poder econômico”. Desta feita, há quem <sup>119</sup> entenda que o legislador constituinte se acautelou para não utilizar expressões vagas aptas a conferirem ao Ministério Público o poder de tutelar todas as situações jurídicas compreendidas como de interesse geral.

Nada obstante, mesmo que o legislador não tenha feito uso da expressão “interesse geral”, cuidou de inserir no artigo 127 um termo bem similar, qual seja, “interesses sociais”. A respeito do tema, José dos Santos Carvalho Filho <sup>120</sup> alerta sobre o perigo do uso de termos muito abstratos e levanta indagações sobre o que significaria “interesses social relevante”, quem teria o poder de definir esse interesse e se não seria possível haver o pleito de uma só pessoa que também indicasse “interesse social relevante”.

De mais a mais, ao se aceitar o pleito de interesses individuais homogêneos, em juízo, pelo *Parquet*, correr-se-ia o risco de alguns representantes ministeriais, talvez “no afã de proteger grupos de indivíduos vitimados por atos lesivos de diversa ordem”, buscar “firmar posição” e “garantir espaços” propondo ações temerárias que, apesar de o serem, repercutem positivamente na mídia <sup>121</sup>.

Em suma, para esta corrente, não se pode manejar ação civil pública a fim de resguardar interesse meramente individual homogêneo, dado que o *Parquet* não detém competência para defender direitos subjetivos. Assim não fosse, isto resultaria em um “totalitarismo da ação civil pública incompatível com o princípio da

---

<sup>118</sup> Reale, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 134.

<sup>119</sup> Reale, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p.132.

<sup>120</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 147.

<sup>121</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 141-142.



liberdade individual e a prerrogativa da cidadania” <sup>122</sup>, bem como contrariaria os preceitos constitucionais, que não fazem alusão a “interesses individuais homogêneos”.

Em julgamento sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal <sup>123</sup> sustentou a ilegitimidade do Ministério Público conforme o teor da seguinte ementa:

MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE RIO NOVO – MG. EXIGIBILIDADE IMPUGNADA POR MEIO DE AÇÃO PÚBLICA, SOB ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELO SEU NÃO-CABIMENTO, SOB INVOCAÇÃO DOS ARTS. 102, I, A, E 125, §2º, DA CONSTITUIÇÃO. Ausência de legitimidade do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária de forma individual ou coletiva. Recurso não conhecido.

Como se vê, discutia-se a inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública cobrada pelo Município de Rio Novo - MG, instituída pela Lei Municipal nº 23/73. O Tribunal, por maioria de votos, não conheceu do recurso, dado que a ação civil pública não pode ser sucedânea da ação direta de inconstitucionalidade e o Ministério Público não configurou como parte legítima na ação.

Para fundamentar a ilegitimidade ativa do *Parquet*, o Ministro Ilmar Galvão afirmou não caber a esta instituição defender direitos puramente individuais e disponíveis, o que caracterizaria desvio de função. Certo é que a Carta Política permite ao legislador conferir outras atribuições ao Ministério Público, entretanto, tão somente quando forem essenciais à tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Não pode, portanto, o legislador ampliar o rol de cabimento da ação civil pública visando incluir a defesa dos direitos individuais disponíveis, mesmo que homogêneos. Desse modo, o *Parquet* deve cuidar apenas dos interesses difusos indisponíveis e indivisíveis. Isto é, se o interesse coletivo ou individual homogêneo não for também difuso, o órgão

<sup>122</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 134.

<sup>123</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública. Taxa de iluminação pública do município de Rio Novo – MG. Exigibilidade impugnada por meio de ação pública, sob alegação de inconstitucionalidade. Recurso Extraordinário nº 213.631-0/MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorridos: Companhia Força e Luz Cataguazes – Leopoldina e município de Rio Novo. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 09 de dezembro de 1999. DJ 07/04/2000, Ementário nº 1986-2.

ministerial deverá se abster de ajuizar a ação civil pública. Por outro lado, caso se trate de um interesse individual homogêneo que, apesar de geralmente ser divisível e disponível, apresente-se como indivisível, aproximando-se dos interesses difusos, este poderá ser tutelado pelo Ministério Público. Nesse caso, dois seriam os interesses ofendidos: primeiro, um interesse individual divisível, a ser defendido pelo indivíduo lesado; segundo, um interesse difuso indivisível, cuja tutela fica nas mãos do Ministério Público.

Na situação discutida no acórdão, o Ministro Ilmar Galvão não constatou a existência simultânea de direitos individuais homogêneos e interesse social de aspecto difuso, vez não ter sido possível identificar interesse da sociedade como um todo, mas somente o interesse daqueles que são titulares de domínio ou posse sobre imóveis urbanos. Salienta-se que o interesse da exoneração do pagamento de tributos é apenas dos contribuintes, visto que, na seara fiscal, o interesse social, em regra, refere-se ao interesse de arrecadar tributos.

Entrementes, em julgamentos mais recentes, o Pretório Excelso se mostrou tendente a interpretar as funções ministeriais de forma ampliativa, permitindo, inclusive, a tutela de interesses individuais homogêneos disponíveis pelo Ministério Público, como será exposto à frente.

#### **4.3 Segunda corrente: Ministério Público como parte plenamente legítima**

Contrapondo-se à primeira corrente, José Gomes Riberto Schettino<sup>124</sup> rebate as críticas à atuação ministerial apresentadas por Rodolfo de Camargo Mancuso. Isso porque, diferentemente do que ocorre no Brasil, na Europa, o Ministério Público vincula-se a um dos Poderes Políticos – Executivo ou Judiciário, a depender do país – e não dispõe de infraestrutura para lidar com causas complexas. De outra frente, a cultura brasileira não se confunde com as tradições europeias, fundadas em uma sociedade civil mais conscientizada de seus direitos e deveres. Por conseguinte, diante do precário nível de organização da sociedade brasileira e da inércia do Estado na realização de suas funções, ao *Parquet* compete a tarefa de tutelar os

<sup>124</sup> Schettino, José Gomes Riberto. *A Tutela dos Direitos Individuais Homogêneos pelo Ministério Público*. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). *Temas Contemporâneos de Direito Processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 181.

interesses coletivos em sentido amplo. Destaca-se que, no Brasil, a instituição ministerial afigura-se como o órgão mais bem estruturado para resguardar os direitos coletivos, inclusive os direitos individuais homogêneos, vez possuir independência funcional; membros com garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios; câmaras de coordenação e revisão, que auxiliam em matérias específicas e técnicas.

Nesse passo, enquanto a sociedade brasileira estiver em fase de organização, “caberá ao Ministério Público a árdua, porém gratificante, tarefa de promover a defesa desses direitos individuais homogêneos, sempre no escopo de efetivar a tábua axiológica constitucional”; afinal, “sendo o direito individual homogêneo um daqueles supedâneos da dignidade da pessoa humana, não há como negar-lhe o caráter de indisponibilidade” <sup>125</sup>.

Portanto, pode-se considerar que os direitos individuais homogêneos são, indistintamente, de ordem pública e de relevante interesse social, apresentando-se, assim, como indisponíveis. Em outros termos, um feixe de direitos individuais com origem comum, mesmo que disponíveis, permite sua defesa coletivamente em juízo e essa defesa representa o interesse público, que é sempre indisponível. <sup>126</sup>

Por derradeiro, convém ressaltar o escólio de João Gaspar Rodrigues<sup>127</sup>, segundo o qual “o Ministério Público há de ser sempre liberalmente encarado e compreendido”. Ou seja, os limites à sua atuação deverão ser mínimos e, na dúvida quanto à sua legitimidade ativa, deve-se considerar prevalecente o ponto de vista que conceda maior amplitude às suas funções. A partir de tal premissa, pode-se inferir que, como o artigo 129 da Carta Magna <sup>128</sup> dispõe um rol exemplificativo das

<sup>125</sup> Schettino, José Gomes Riberto. *A Tutela dos Direitos Individuais Homogêneos pelo Ministério Público*. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). *Temas Contemporâneos de Direito Processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 183-199.

<sup>126</sup> Castilho, Ricardo dos Santos. *Direitos e Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos: Ação Civil Pública, Coisa Julgada e Legitimidade Ativa do Ministério Público*. Campinas: LZN Editora, 2004, p. 150.

<sup>127</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 39.

<sup>128</sup> **Art. 129, CF** - São funções institucionais do Ministério Público:

**I** - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;  
**II** - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;  
**III** - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;  
**IV** - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

funções institucionais do *Parquet*, “a interpretação de atribuições não previstas na Constituição deve se dar de forma mais ampla e genérica, diferentemente do que ocorre quando a enumeração é taxativa, que exige interpretação estrita” <sup>129</sup>.

Conclui-se, segundo esta linha de pensamento, que o Ministério Público deve sempre atuar na defesa dos interesses individuais homogêneos. Os argumentos para tanto são: a incapacidade de os indivíduos tutelarem tais interesses por si sós, o caráter de indisponibilidade presente nos interesses de origem comum e a necessidade de interpretação ampliativa das atribuições ministeriais. Todavia, por representar uma posição muito liberal e, de certa forma, abrir margem para a ocorrência de insegurança jurídica, esta corrente ideológica vem sendo evitada pelos tribunais, consoante precedentes do Supremo Tribunal Federal apresentados no tópico a seguir.

#### **4.4 Terceira corrente: Ministério Público como parte legítima condicional**

Conforme se viu, com o advento do Código de Defesa do Consumidor e as suas respectivas inovações, surgiram dois posicionamentos extremos sobre a atuação do Ministério Público. Consoante o primeiro, as atividades ministeriais são imprescindíveis aos interesses sociais, pelo o que o *Parquet* se apresenta apto a propor ação coletiva com o fim de tutelar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de qualquer natureza. Por outro lado, é possível inferir que há o risco de abuso por parte de alguns membros ministeriais, motivo pelo qual se torna necessário restringir as funções da instituição principalmente quando se tratar de

---

**V** - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

**VI** - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

**VII** - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

**VIII** - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

**IX** - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

<sup>129</sup> Rodrigues, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999, p. 154.

direitos individuais; por conseguinte, não pode o Ministério Público ajuizar ação civil pública que tenha por objeto interesse individual homogêneo.<sup>130</sup>

Logo se criaram posições intermediárias, segundo as quais a tutela ministerial deve ocorrer apenas nas hipóteses em que o direito individual homogêneo estiver vinculado a determinada condição.

Ricardo Negrão<sup>131</sup>, por exemplo, defende que somente será passível de proteção ministerial o interesse individual homogêneo indisponível. O doutrinador, contudo, afirma que os Tribunais Superiores têm adotado o entendimento de que o Ministério Público pode agir em prol dos direitos individuais homogêneos tanto indisponíveis quanto disponíveis; nesse último caso, desde que seja relativo a um relevante interesse social. Entretanto, o autor não concorda com a jurisprudência majoritária, aduzindo ser “insustentável a pretensa legitimidade processual do *Parquet* para a propositura da ação coletiva em casos onde estejam envolvidos direitos individuais homogêneos disponíveis”. Isso porque os artigos 127 e 129 da Constituição Federal denotam que não se pode estender a representação do Ministério Público quando se tratar de direitos disponíveis.

Um pouco mais liberal, Hugo Nigro Mazzilli<sup>132</sup> aponta que, apesar de a atuação do Ministério Público dever estar fundada na indisponibilidade do interesse, essa regra comporta exceções quando se tratar de “interesses disponíveis cuja defesa pode convir à coletividade como um todo”, como os interesses individuais homogêneos com “larga dispersão social”. Nesse escopo, o *Parquet* merece atuar tanto nas hipóteses de indisponibilidade quanto nas relações entre os indivíduos que, pela natureza ou abrangência, interessem à sociedade ou a um grupo expressivo. No mesmo sentido, a Súmula nº 7 do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo<sup>133</sup> define que

O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, tais como: a) os que digam respeito a direitos ou garantias constitucionais, bem como aqueles cujo bem jurídico a

<sup>130</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 259.

<sup>131</sup> Negrão, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004, p. 264-269.

<sup>132</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 65.

<sup>133</sup> BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas)> Acesso em: 05 set 2011.

ser protegido seja relevante para a sociedade (v.g., dignidade da pessoa humana, saúde e segurança das pessoas, acesso das crianças e adolescentes à educação); b) nos casos de grande dispersão dos lesados (v.g., dano de massa); c) quando a sua defesa pelo Ministério Público convenha à coletividade, por assegurar a implementação efetiva e o pleno funcionamento da ordem jurídica, nas suas perspectivas econômica, social e tributária.

Todavia, para Ricardo dos Santos Castilho <sup>134</sup>, em se tratando da legitimidade ministerial, não basta a existência de direitos relevantes para a coletividade globalmente considerada, sendo necessária ainda a ausência de valor econômico significativo das parcelas individualizadas, a ponto de os titulares do direito estarem desmotivados a defendê-lo isoladamente. Com base nas condições supramencionadas, o autor expõe os seguintes limites para a atuação do Ministério Público:

a) o *Parquet*, no pólo ativo da ação, faz-se por excepcionalidade e em regime de legitimação extraordinária; assim, apenas haverá substituição processual quando existir interesse público relevante e autorização legal, conforme se deduz do artigo 6º do Código de Processo Civil;

b) mediante interpretação sistemática, a ação coletiva em defesa de interesse individual homogêneo tão somente ocorrerá quando seu titular sofrer dano na condição de consumidor, pois a Lei nº 8.078/90 é a única a autorizar tal feito;

c) o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que é função do Ministério Público proteger os interesses sociais e individuais indisponíveis; destarte, os interesses individuais homogêneos só deverão ser tutelados pela instituição quando afetarem a coletividade como um todo ou quando possuírem caráter de indisponibilidade.

Em sua vez, Luiz Paulo da Silva Araújo Filho <sup>135</sup> afirma que “apenas muito excepcionalmente pode ser admitida a legitimação do Ministério Público para defender interesses privados e disponíveis”. Dessa forma, em não havendo interesse social imbricado no interesse individual homogêneo, o *Parquet* não poderá

<sup>134</sup> Castilho, Ricardo dos Santos. *Direitos e Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos: Ação Civil Pública, Coisa Julgada e Legitimidade Ativa do Ministério Público*. Campinas: LZN Editora, 2004, p. 145.

<sup>135</sup> Araújo Filho, Luiz Paulo da Silva. *Ações Coletivas: a Tutela Jurisdicional dos Direitos Individuais Homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 112.

resguardá-lo via ação civil pública. Entrementes, discordando de Ricardo dos Santos Castilho, Araújo Filho prega que não se pode exagerar a ponto de restringir a legitimação ativa da instituição àquelas hipóteses previstas na lei, o que deixaria de lado importantes interesses da sociedade. Desta feita, o Ministério Público deve atuar quando houver comprometimento dos interesses sociais subjacentes, consoante o teor dos artigos 127 e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal. Nessas situações, o próprio órgão ministerial, prescindindo de lei específica, poderá, no exercício de suas funções institucionais, identificar se há ou não a ofensa a interesses sociais.

Em síntese, para essa corrente, as atividades ministeriais relacionadas aos interesses individuais homogêneos devem observar certos critérios, como indisponibilidade do interesse, relevância social, parcelas individualizadas sem significativo valor econômico e previsão legal. Tais critérios podem ser vistos de forma cumulativa ou não, a depender da linha de argumentação adotada pelo doutrinador ou pelo magistrado.

O primeiro julgamento no Plenário da Corte Excelsa <sup>136</sup>, sobre o tema, ocorreu em 2001, quando se buscou compelir a Associação Notre Dame de Educação e Cultura a adequar-se à legislação de reajustes dos encargos educacionais fixados pelo Conselho Estadual de Educação. Na oportunidade, o Tribunal, a unanimidade, reconheceu a legitimidade ativa do *Parquet*.

Em seu voto, o Ministro Maurício Corrêa sustentou que os interesses homogêneos não compõem um terceiro gênero ao lado de interesses coletivos e interesses individuais, mas formam uma “modalidade peculiar”, podendo ser enquadrados tanto no grupo dos interesses difusos quanto no dos interesses coletivos *stricto sensu*. Nesse passo, na hipótese em testilha, o Ministério Público agiu dentro de suas atribuições, pautando-se no permissivo do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, que assegura à instituição o zelo por “outros interesses difusos e coletivos”, bem como nas disposições do Código de Defesa do Consumidor e da Lei Complementar 75/93, que conferem poder ao *Parquet* para

---

<sup>136</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos. Mensalidades escolares: capacidade postulatória do *Parquet* para discuti-las em juízo. Recurso Extraordinário nº 163.231-3/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 26 de fevereiro de 1997. DJ 29/06/2001, Ementário nº 2037-4.

proteger os interesses coletivos *lato sensu*. De mais a mais, não há se falar que o órgão ministerial invadiu o campo de atuação dos advogados, dado que o bem a ser protegido resta inserido em um segmento de “extrema delicadeza e de conteúdo social”, pelo o que pede abrigo do Estado.

O Ministro Néri da Silveira, a seu turno, esclareceu que, na cláusula final do artigo 127 da Magna Carta, deve-se compreender “interesses sociais e indisponíveis” como aqueles resultantes dos preceitos inscritos nos artigos 1º e 3º da norma constitucional. Logo, o Ministério Público pode utilizar a ação civil pública para defender interesses relativos à soberania, à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político, bem como quando se tratar da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza, da redução das desigualdades sociais e do bem coletivo. A partir dessas premissas, pode-se dizer que o problema da inobservância dos reajustes dos encargos educacionais fixados pela autoridade competente ofende o fundamento republicano da cidadania, merecendo a tutela do Ministério Público.

Em sua vez, o Ministro Sepúlveda Pertence demonstrou que a indisponibilidade prevista no artigo 127 da Constituição deve ser lida tanto como relativa aos direitos individuais quanto aos direitos coletivos. Em sendo direito de relevo social e, conseqüentemente, indisponível, a educação necessita da proteção do *Parquet*.

Destoando dos argumentos constitucionais *supra*, o Ministro Carlos Velloso expôs que não é na Carta Política que se deve buscar a legitimidade do Ministério Público para defender direitos individuais homogêneos em juízo, mas sim no Código de Defesa do Consumidor, que prevê expressamente tal atribuição ministerial. Dessa forma, em se tratando de interesses individuais homogêneos, basta verificar se estes compreendem direitos do consumidor e, assim sendo, o Ministério Público será parte legítima para tutelá-los.

De encontro com o entendimento esposado pelo Ministro Carlos Velloso, o Ministro Celso de Mello aduziu que é possível o Ministério Público resguardar direitos individuais homogêneos de extensão constitucional, não devendo se limitar ao rol discriminado na lei. Nessa senda, a ação civil pública pode tratar de uma multiplicidade de interesses, pois a sociedade se revestiu de uma complexidade



tamanha que constantemente se evidenciam novos valores sociais, cuja proteção se mostra inafastável.

Assim como no debate sobre os reajustes dos encargos educacionais, em muitos outros casos, o Supremo Tribunal Federal lançou mão do critério da relevância social. Por exemplo, cita-se o caso da isenção de taxa de inscrição em concurso público para candidatos carentes, em que se reconheceu a legitimidade ministerial para propor a ação civil pública, uma vez que se tratava do acesso aos concursos públicos pelos menos favorecidos <sup>137</sup>. Pode-se mencionar também a discussão sobre a nulidade de autos de infração de trânsito com violação ao direito de defesa prévia, quando se sedimentou a legitimidade ativa do Ministério Público mesmo em hipótese de direitos individuais disponíveis, renunciáveis por seu titular<sup>138</sup>.

Ainda se utilizando da condicionante da relevância social, a Corte Suprema<sup>139</sup> resolveu que a recusa de fornecimento, por parte das repartições públicas, de certidão parcial de tempo de serviço, aos segurados da Previdência Social, autoriza o uso não apenas de mandado de segurança, mas também de ação civil pública. Afinal, o Ministério Público detém legitimidade para tutelar direitos individuais homogêneos que interessem à coletividade, como acontece com o direito de petição e o direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Nesse passo, independente da disponibilidade do interesse, o que lhe confere relevância é a repercussão social da sua afronta, principalmente quando a situação envolve pessoas às quais a Constituição previu proteção especial.

<sup>137</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Civil. Concurso. Isenção de taxa de inscrição de candidatos carentes. Ação Civil Pública. Legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 737.104/ PE. Agravante: Banco Central do Brasil. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 25 de outubro de 2011. DJe nº 218, divulgação em 16/11/2011, publicação em 17/11/2011, Ementário nº 2627-02.

<sup>138</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública. Legitimidade do Ministério Público Federal. Possibilidade de defesa de direitos coletivos. Segundo Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 781.029/ RJ. Agravante: município do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 23 de agosto de 2011. DJe nº 171, divulgação em 05 de setembro de 2011, publicação em 06 de setembro de 2011, Ementário nº 2581-03.

<sup>139</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direitos individuais homogêneos. Segurados da Previdência Social. Certidão parcial de tempo de serviço. Recusa da autarquia previdenciária. Direito de petição e direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Legitimidade ativa do Ministério Público. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 472.489-8/RS. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2008. DJe nº 162, divulgação em 28/08/2008, publicação em 29/08/2008, Ementário nº 2330-4.

Essa legitimidade ativa do Ministério Público na defesa de questões previdenciárias de cunho social foi ratificada em recente julgado. Na oportunidade, a Excelsa Corte <sup>140</sup> entendeu que o *Parquet* se apresenta legítimo para tutelar interesses de segurados do Instituto Nacional do Seguro Social, visto ser este um interesse socialmente relevante.

De mais a mais, vale destacar a argumentação do Ministro Sepúlveda Pertence <sup>141</sup> quando do seu voto no recurso extraordinário em que se discutiu a inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública cobrada pelo Município de Rio Novo - MG, instituída pela Lei Municipal nº 23/73. Para o magistrado, inobstante a Constituição Federal não fazer alusão aos interesses individuais homogêneos, não se pode dizer que tais interesses foram excluídos da esfera de atuação do órgão ministerial. Afinal, tal expressão foi cunhada somente dois anos após a edição da Carta Maior, com o advento do Código de Defesa do Consumidor. Não bastasse, a Constituição, ao mencionar, nos incisos III e IX do artigo 129, “outros interesses difusos e coletivos” e “outras funções compatíveis com a sua finalidade”, confere uma acepção mais genérica e ampliativa às atribuições ministeriais, abarcando também os interesses individuais homogêneos. Todavia, essas atribuições não podem ser ilimitadas, devendo as ações do Ministério Público se fundar na noção de interesse social, independentemente da sua disponibilidade. Nesse esquadro, em não havendo previsão legal expressa, o interesse social deve ser compreendido a partir dos valores em que se baseia a ordem social projetada pela Carta Magna e tendo em vista a consecução dos objetivos fundamentais da República.

No julgamento em pauta, consoante se viu no tópico 4.2, o Ministro Ilmar Galvão entendeu não estar presente o interesse social necessário para a tutela do Ministério Público, do que se discordou o Ministro Marco Aurélio. Para este, resta clarividente que o interesse na hipótese em testilha se apresenta como individual

---

<sup>140</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos de relevância social. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 500.879/SC. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 10 de maio de 2011. DJe nº 99, divulgação em 25/05/2011, publicação em 26/05/2011, Ementário nº 2530-2.

<sup>141</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública. Taxa de iluminação pública do município de Rio Novo – MG. Exigibilidade impugnada por meio de ação pública, sob alegação de inconstitucionalidade. Recurso Extraordinário nº 213.631-0/MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorridos: Companhia Força e Luz Cataguazes – Leopoldina e município de Rio Novo. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 09 de dezembro de 1999. DJ 07/04/2000, Ementário nº 1986-2.

homogêneo com relevância social, pois houve ofensa à globalidade dos residentes no município e a relação jurídica tributária é de natureza pública. Ademais, a Lei Complementar 75/93, em seu artigo 5º, inciso II, estatui que o Ministério Público deve zelar pela observância dos princípios previstos na Constituição no que tange ao sistema tributário. Indubitável, portanto, a legitimidade ativa do *Parquet*.

O Ministro Marco Aurélio esclareceu que, no artigo 127 da Carta Política, ao se mencionar “direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis”, ficam subentendidos os interesses individuais homogêneos. Além disso, muitos são os benefícios da tutela dos interesses individuais homogêneos via ação civil pública, como a desburocratização do Judiciário, vez concentrar as pretensões em um único processo, e a limitação da exagerada arrecadação estatal.

Em novo debate sobre a atuação do Ministério Público no âmbito tributário, o Pretório Excelso <sup>142</sup> decidiu, mais uma vez, pela ilegitimidade ministerial para manejar ação civil pública com o fim de ilidir a cobrança de tributos ou requerer a restituição do seu pagamento indevido. Os principais fundamentos utilizados para tanto foram que não há relação de consumo entre o poder público e o contribuinte, bem como não se pode considerar o direito do contribuinte como interesse social ou individual indisponível. Como se vê, aqui foi usado tanto o critério da relevância social quanto o da previsão legal.

#### **4.5 Raízes da divergência**

Acima se relatou a argumentação em que se funda as três correntes distintas sobre a legitimidade ativa do Ministério Público na tutela dos interesses individuais homogêneos, quais sejam, a corrente da ilegitimidade, a corrente da legitimidade plena e a corrente da legitimidade condicional. A fim de ilustrar melhor as diferenças existentes entre tais linhas de pensamento, confeccionou-se uma tabela, na qual se apresenta o entendimento de cada uma delas em vistas dos pontos mais controversos. Ressalta-se que na coluna referente ao posicionamento fundado na

---

<sup>142</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ministério Público. Tributos. Legitimidade. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 248.191-2/ SP. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Prefeitura Municipal de Valparaíso. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 01 de outubro de 2002. DJ 25/10/2002, Ementário nº 2088-3.

legitimidade condicional do *Parquet*, considerou-se, cumulativamente, as condições da relevância social, da indisponibilidade e da previsão legal.

	<b>I LEGITIMIDADE</b>	<b>LEGITIMIDADE PLENA</b>	<b>LEGITIMIDADE CONDICIONAL</b>
<b>Interesses individuais homogêneos</b>	Representam interesses de pessoas específicas	São supedâneos do princípio da dignidade da pessoa humana	Podem ser indisponíveis ou disponíveis, de relevância social ou não
<b>Artigo 127 da Constituição Federal</b>	Não fala em interesses individuais homogêneos	Dentro de “direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis”, subentende-se os interesses individuais homogêneos	Os interesses individuais que representem interesses sociais e sejam indisponíveis devem ser tutelados pelo Ministério Público
<b>Artigo 129, III, da Constituição Federal</b>	Não fala em interesses individuais homogêneos	Dentro de “outros interesses difusos e coletivos”, incluem-se os interesses individuais homogêneos	Deixa em aberto o rol das funções ministeriais
<b>Artigo 81, III, do Código de Defesa do Consumidor</b>	É inconstitucional, pois ampliou desmedidamente as atribuições ministeriais	Prevê uma das hipóteses de tutela de interesse individual homogêneo pelo <i>Parquet</i>	Prevê a única hipótese de tutela de interesse individual homogêneo pelo <i>Parquet</i>
<b>Funções ministeriais</b>	Devem ser interpretadas estritamente	Devem ser interpretadas ampliativamente	Devem ser interpretadas ampliativamente, mas com condições
<b>Indisponibilidade</b>	Não se fala em indisponibilidade	A defesa coletiva dos interesses individuais homogêneos representa o interesse público, concedendo a estes o caráter de indisponibilidade	É condição para a atuação ministerial
<b>Relevância social</b>	Não se fala em relevância social	Sempre haverá relevância social nos interesses individuais homogêneos	É condição para a atuação ministerial

<b>Tutela ministerial dos interesses individuais homogêneos</b>	Não basta ser mero interesse individual homogêneo, deve ser também difuso e coletivo	A precária organização da sociedade brasileira e a inércia do Estado na realização de suas funções pedem que o <i>Parquet</i> tutele os interesses coletivos em sentido amplo	Deve observar certos critérios, cumulativos ou não, como indisponibilidade do interesse, relevância social, parcelas individualizadas sem significativo valor econômico e previsão legal
---	--	---	--

**Tabela 1:** Ponto de argumentação X Corrente ideológica

Como se percebe, a maior parte da divergência se origina de questões conceituais e interpretativas, a começar pelo o que seriam os interesses individuais homogêneos. Se estes forem vistos apenas como direitos individuais, torna-se difícil sustentar a legitimidade ministerial. Contudo, é possível conceder maior peso valorativo a tais interesses ao se inferir que estão relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana, caso em que sempre poderá o *Parquet* defendê-los judicialmente.

Outrossim, a noção de indisponibilidade dos interesses individuais homogêneos resta abstrata. Afinal, pode-se considerar estes interesses como de ordem pública e a sua defesa coletiva como de interesse público, o que seria suficiente para caracterizá-los como indisponíveis. No entanto, nem sempre isso será verdade na prática, como ocorreu na demanda sobre contratos de compromisso de compra e venda, quando o Supremo Tribunal Federal <sup>143</sup> decidiu não haver interesses sociais e individuais indisponíveis aptos a legitimar a atuação do Ministério Público.

De outra frente, sustentar que, para a tutela ministerial, é necessária tão somente a presença de interesse socialmente relevante, estar-se-ia condicionando a atuação do *Parquet* a um termo muito frágil, pois poderia pairar dúvida sobre quem teria o poder de definir esse interesse e se não seria possível haver o pleito de uma só pessoa que também indicasse interesse social relevante. Prova desta dificuldade em identificar a relevância social do interesse no caso em concreto foram os

<sup>143</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Civil Pública. Ministério Público. Direitos individuais homogêneos. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 204.200-5/ SP. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Momentum – Empreendimentos Imobiliários Ltda. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 08 de outubro de 2002. DJ 08/11/2002, Ementário nº 2090-3.

entendimentos diversos constantes do recurso extraordinário <sup>144</sup> em que se discutiu a inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública cobrada pelo Município de Rio Novo - MG, instituída pela Lei Municipal nº 23/73. Na espécie, o Ministro Marco Aurélio entendeu estar presente o interesse social relevante, enquanto os demais ministros se posicionaram pela ausência deste.

Outro ponto de divergência é a interpretação do artigo 127 da Constituição Federal. Literalmente, a Carta Maior incumbiu o órgão ministerial da responsabilidade de proteger os interesses sociais e individuais indisponíveis, não fazendo menção aos interesses individuais homogêneos. Contudo, não se pode dizer que tais interesses foram excluídos da esfera das funções ministeriais, dado a expressão ter sido cunhada posteriormente, com o advento do Código de Defesa do Consumidor. Nesse passo, uma possível compreensão para o mencionado artigo consiste em lê-lo de forma que os “interesses sociais e indisponíveis” sejam aqueles resultantes dos preceitos inscritos nos artigos 1º e 3º da norma constitucional, abarcando os interesses individuais homogêneos que se enquadrem nessa condição, o que preservaria a harmonia do sistema jurídico.

Não bastasse, o teor do artigo 129, inciso III, da Carta Magna, do mesmo modo, tem dividido a doutrina e a jurisprudência. Isso porque se pode deduzir que os “outros interesses difusos e coletivos” devem ser da mesma natureza dos dois anteriores - “patrimônio público e social e meio ambiente” -, que são, simultaneamente, difusos e coletivos. Por outro lado, é possível fundamentar que o dispositivo permitiu a ampliação das atribuições ministeriais, incluindo os interesses individuais homogêneos.

Destarte, no que se refere às funções ministeriais, pode-se visualizá-las estritamente ou ampliativamente. No primeiro caso, apregoa-se que a matéria atinente à competência deve ser interpretada estritamente, vez objetivar resguardar aos cidadãos a faculdade de dispor e proteger o que lhe é próprio, conforme a sua livre vontade. Entretanto, não se pode olvidar que a sociedade brasileira se encontra desorganizada e o Estado, muitas vezes, queda-se inerte na realização de suas

---

<sup>144</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública. Taxa de iluminação pública do município de Rio Novo – MG. Exigibilidade impugnada por meio de ação pública, sob alegação de inconstitucionalidade. Recurso Extraordinário nº 213.631-0/MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorridos: Companhia Força e Luz Cataguazes – Leopoldina e município de Rio Novo. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 09 de dezembro de 1999. DJ 07/04/2000, Ementário nº 1986-2.

funções, pelo o que ao *Parquet* compete a tarefa de tutelar os interesses coletivos em sentido amplo, tendo em vista a concretização do acesso à justiça e a desburocratização da máquina estatal.

Polêmico ainda é o conteúdo do inciso III do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor. De uma frente, apresenta-se plausível sustentar que o legislador ordinário inovou no texto constitucional, ampliando desmedidamente o rol das hipóteses em que o Ministério Público pode atuar como substituto processual, o que resulta na inconstitucionalidade do dispositivo. Todavia, pode-se aduzir que a Lei de Proteção ao Consumidor é constitucional, uma vez que o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal prevê um rol exemplificativo.

A partir deste último entendimento e utilizando-se uma interpretação sistemática, não é demais concluir que a ação coletiva em defesa de interesse individual homogêneo tão somente ocorrerá quando seu titular sofrer dano na condição de consumidor, pois a Lei nº 8.078/90 é a única a autorizar tal feito. Não obstante, lançando mão de uma interpretação teleológica e sociológica, pode-se constatar que não se deve exagerar a ponto de restringir a legitimação ativa da instituição ministerial àquelas hipóteses previstas na lei, o que deixaria de lado importantes interesses da sociedade. Nesse diapasão, tem-se que a ação civil pública pode tratar de uma multiplicidade de interesses, vez a coletividade ter se revestido de uma complexidade tamanha que constantemente se evidenciam novos valores sociais, cuja proteção se mostra inafastável.

Como exemplo dessa complexidade que gera novos valores sociais, cita-se a consolidação das grandes corporações, que, muitas das vezes, focam o lucro desmedido e inconsequente, aproveitando-se da ingenuidade e da fragilidade do cidadão e do consumidor para obter *superávits* mediante afronta à legislação vigente. Nessa esteira, os indivíduos ficam sem amparo judicial diante da audácia e do poderio empresarial; ou, caso se socorram ao Judiciário, é bem que provável que a tutela demore em vista do abarrotamento dos órgãos jurisdicionais. Logo, a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana depende de ações estatais preventivas e repressivas sobre as empresas, a fim de que essas passem a tratar o ser humano como tal e respeitem os direitos fundamentais. Para tanto, é importante a defesa dos direitos individuais homogêneos via ação civil pública, o que imprime maior celeridade à tutela jurisdicional, vez unificar milhares de processos, e

jurisdicionaliza a litigiosidade contida, ao acionar o Judiciário para questões que não seriam impulsionadas individualmente por falta de motivação - como o dano individual irrisório, mas considerável se visualizado globalmente.

Conforme visto, as raízes da divergência sobre a tutela dos interesses individuais homogêneos pelo Ministério Público são de natureza interpretativa e conceitual, pelo o que se aprofundará nas soluções doutrinárias atinentes a problemas de interpretação e imprecisão do conceito.

#### 4.6 Como lidar com divergências interpretativas e conceituais

A interpretação não pode ser pura dialética, mas deve buscar constatar as necessidades práticas da vida e a realidade social <sup>145</sup>. Por conseguinte, a interpretação jurídica contemporânea merece estar atrelada à “melhor interpretação das práticas sociais objetivas”, partindo da ideia de que todas as pessoas são iguais, “independentemente das circunstâncias sociais do seu nascimento” <sup>146</sup>. Desta feita, o melhor argumento será encontrado com base no princípio da igualdade.

Para Gadamer <sup>147</sup>, é importante levar em conta, no momento da interpretação legal, a renovação da função normativa da lei, tendo em vista as constantes mudanças circunstanciais. Assim, convém, quando da sua aplicação, perscrutar o fim da lei. Isto é, em sendo a lei “um ordenamento de proteção que entende satisfazer certas necessidades”, deve ser interpretada de maneira a melhor responder à sua finalidade e em toda a sua plenitude a fim de assegurar a satisfação destas necessidades <sup>148</sup>.

No mais, caso haja palavras equivocadas ou indeterminadas na lei, não será possível resolver a questão mediante interpretação literal, devendo-se recorrer à interpretação lógica. Outrossim, não se pode utilizar a interpretação restritiva sempre, tendo esta lugar, principalmente, nas seguintes hipóteses: a) quando o

<sup>145</sup> Ferrara, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Trad. Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002, p. 36.

<sup>146</sup> Ferreira, Nazaré do Socorre Conte. *Da Interpretação à Hermenêutica Jurídica: uma Leitura de Gadamer e Dworkin*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 96.

<sup>147</sup> Apud Ferreira, Nazaré do Socorre Conte. *Da Interpretação à Hermenêutica Jurídica: uma Leitura de Gadamer e Dworkin*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 91.

<sup>148</sup> Ferrara, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Trad. Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002, p. 26.



dispositivo, se compreendido de modo geral, vier a ofender outro texto de lei; b) quando houver contradição na própria lei; c) quando, uma vez aplicado o princípio sem restrições, acarretar a extrapolação do fim para que foi criado.<sup>149</sup>

A propósito, para solucionar as controvérsias originadas de interpretações dúbias, Ronald Dworkin<sup>150</sup> leciona que primeiro se deve procurar identificar a intenção da lei e, depois, verificar os princípios que envolvem as regras positivadas. Com isso, será possível desenvolver uma teoria constitucional com base em princípios e políticas que justifiquem o sistema de governo.

Quanto aos conceitos vagos, as dúvidas podem ser sanadas pela observação da maneira com que estes são usados por aqueles que os consideram importantes. Para tanto, deve-se seguir duas etapas. A primeira consiste em visualizar a quais casos o conceito se aplica. Posteriormente, o intérprete deve se colocar, na medida do possível e de forma geral, no lugar daqueles que valorizam o conceito a fim de compreender esses casos segundo os olhos deles.<sup>151</sup>

A partir das premissas acima elencadas, pode-se construir soluções plausíveis para os pontos de divergência expostos no tópico anterior.

De início, tratar-se-á da imprecisão da expressão “interesse individual homogêneo”. A questão pode ser resolvida mediante o uso da técnica sugerida por Dworkin, pela qual se deve identificar aqueles que consideram importante o termo impreciso. Para isso, convém lembrar o contexto em que surgiu a expressão em pauta.

O Código de Defesa do Consumidor, o qual cunhou a expressão “interesse individual homogêneo”, foi editado em um cenário em que os indivíduos estavam sem amparo judicial diante da audácia e do poderio empresarial. Fez-se mister, então, a busca por uma tutela jurisdicional mais efetiva, que pudesse eliminar as dificuldades econômicas e jurídicas que se apresentavam como obstáculo à demanda em juízo ou à defesa adequada<sup>152</sup>. Isso porque os consumidores, muitas

---

<sup>149</sup> Ferrara, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Trad. Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002, p. 34-43.

<sup>150</sup> Dworkin, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.164-167.

<sup>151</sup> Dworkin, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 199.

<sup>152</sup> Cintra, Antonio Carlos de Araújo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 40.

das vezes, não sabiam como garantir os seus direitos e os empresários abusavam desta ignorância.

Percebe-se, assim, que a noção de interesse individual homogêneo se originou diante da necessidade de se preservar a harmonia social, mediante a proteção de hipossuficientes, em meio aos reiterados prejuízos que estes vinham sofrendo em suas relações de consumo. Não é demais dizer que os mencionados interesses são, em sua essência, individuais, porém, considerando que eles decorrem de um evento comum e se apresentam uniformes, o legislador estatuiu a jurisdição coletiva como forma de fazê-los valer em juízo <sup>153</sup>. Nesse escopo, indubitável que o objetivo da proteção jurisdicional de tais interesses reside em facilitar o acesso à Justiça e proporcionar maior economia processual.

Destarte, os interesses individuais homogêneos são verificados nas hipóteses em que há prejuízos similares, em sua origem, a pessoas determinadas e a soma destes prejuízos acaba colocando em risco a harmonia social. Sob a ótica daqueles que valorizam o conceito, isto é, os lesionados em seus direitos, especificamente, e a coletividade, em geral, tem-se que a expressão “interesses individuais homogêneos” deve ser empregada com o intuito de resguardar as garantias constitucionais dentro de uma sociedade complexa, na qual constantemente se evidenciam novos valores sociais, cuja proteção se mostra inafastável <sup>154</sup>.

Quanto à controvérsia que gira em torno dos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, esta pode ser superada mediante o uso do método interpretativo indicado por Ronald Dworkin <sup>155</sup>, ou seja, buscando-se a intenção da norma e os princípios que a fundamentam.

Sabe-se que, dentre outros fins, a Carta Magna granjeia uma sociedade justa e igualitária, fundamentando-se nos princípios do acesso à Justiça, do devido processo legal, da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Nesse esquadro,

---

<sup>153</sup> Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 48.

<sup>154</sup> Vide voto do ministro Celso Mello em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos. Mensalidades escolares: capacidade postulatória do *Parquet* para discutilas em juízo. Recurso Extraordinário nº 163.231-3/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 26 de fevereiro de 1997. DJ 29/06/2001, Ementário nº 2037-4.

<sup>155</sup> Dworkin, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.164.

não se pode negar que a ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos auxilia a concretização destes princípios constitucionais. Afinal, a referida ação queda-se essencial ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, visto proteger um considerável número de pessoas mediante um único processo. Desta feita, elimina a litigiosidade contida, desafoga o Judiciário e dá efetividade ao princípio da igualdade ao evitar a diversidade de entendimentos jurisprudenciais <sup>156</sup>. Não bastasse, a tutela, pelo Ministério Público, dos interesses individuais homogêneos resta importante para amenizar as disfunções do princípio da inércia do juiz, dado que não haveria como tutelar direitos individuais de relevância social caso seus titulares não provocassem a máquina judiciária <sup>157</sup>.

Nesse passo, os artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, devem ser interpretados de maneira a preservar, ao máximo, o bem comum. Logo, os interesses individuais homogêneos merecem estar subentendidos nos dispositivos supramencionados <sup>158</sup>.

Outra polêmica reside no teor do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor. Entretanto, a controvérsia se torna de fácil resolução ao se adotar o entendimento de que os artigos 127 e 129, inciso III, da Carta Maior, abarcam os interesses individuais homogêneos, conforme visto nos parágrafos antecedentes. Dessa forma, bastaria uma interpretação lógica para constatar que o dispositivo consumeirista é constitucional. Contudo, em se atendo apenas à interpretação lógica, considerar-se-ia que a ação coletiva em defesa de interesse individual homogêneo tão somente será possível quando seu titular sofrer dano na condição de consumidor, pois a Lei nº 8.078/90 é a única a autorizar tal feito <sup>159</sup>. Assim, convém lançar mão das interpretações teleológica e sociológica, pelas quais se conclui que não se deve exagerar a ponto de restringir a legitimação ativa da

<sup>156</sup> Dinamarco, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 01.

<sup>157</sup> Paes, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 282.

<sup>158</sup> Vide voto do ministro Sepúlveda Pertence em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública. Taxa de iluminação pública do município de Rio Novo – MG. Exigibilidade impugnada por meio de ação pública, sob alegação de inconstitucionalidade. Recurso Extraordinário nº 213.631-0/MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorridos: Companhia Força e Luz Cataguazes – Leopoldina e município de Rio Novo. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 09 de dezembro de 1999. DJ 07/04/2000, Ementário nº 1986-2.

<sup>159</sup> Castilho, Ricardo dos Santos. *Direitos e Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos: Ação Civil Pública, Coisa Julgada e Legitimidade Ativa do Ministério Público*. Campinas: LZN Editora, 2004, p. 145.

instituição ministerial àquelas hipóteses previstas na lei, o que deixaria de lado importantes interesses da sociedade <sup>160</sup>.

A atuação ministerial, portanto, merece ser compreendida ampliativamente, dado que não há motivos para a interpretação restritiva, como a existência de dispositivo a ofender outro texto de lei, contradição na própria lei ou extrapolação do fim para que foi criado o dispositivo <sup>161</sup>.

No mais, na tutela ministerial dos interesses individuais homogêneos, não se pode falar em ofensa à faculdade dos cidadãos de dispor e proteger o que lhe é próprio, vez que acima disso estão os princípios de acesso à Justiça, da prevalência do interesse social e da dignidade da pessoa humana. Destaca-se ainda que a liberdade de ação não é mitigada, visto que ao indivíduo lesado existe a opção de prosseguir com a sua demanda individual ou requerer a suspensão desta enquanto não for julgada a demanda coletiva, conforme o esculpido no artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor. Além disso, na ação civil pública, a sentença de procedência do pedido será genérica e, caso não se deseje ser ressarcido dos prejuízos, basta o indivíduo não promover a liquidação e execução de sentença, a teor dos artigos 97 e 98 do Código Consumista. Nada obstante, haverá coisa julgada somente quando a sentença for favorável, dado que a legitimidade é genérica e o legitimado pode não ter representado adequadamente a coletividade ou o grupo a ser afetado pela decisão judicial.

Em suma, a ação civil pública poderá não beneficiar os lesados – caso seja julgada improcedente -, mas certamente não irá prejudicá-los. Dessa forma, o Ministério Público deve atuar, resguardado e limitado pelos princípios da independência funcional, da unidade, da indivisibilidade, da submissão à ordem jurídica, da indelegabilidade e do promotor natural, na defesa dos interesses individuais homogêneos sempre que houver causas ensejadoras da sua atuação <sup>162</sup>.

No atinente à divergência sobre a indisponibilidade dos interesses individuais homogêneos, ao se perseguir a “melhor interpretação das práticas sociais

---

<sup>160</sup> Araújo Filho, Luiz Paulo da Silva. *Ações Coletivas: a Tutela Jurisdicional dos Direitos Individuais Homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 112.

<sup>161</sup> Ferrara, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Trad. Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002, p. 43.

<sup>162</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *O Acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.37.

objetivas”<sup>163</sup>, deduz-se que estes interesses serão indisponíveis em virtude da sua tutela coletiva, que lhes confere caráter público. Seria dizer que a união processual de interesses disponíveis similares, em sua origem, e relativos a indivíduos determinados, acaba os elevando à condição de indisponíveis.

Nessa senda, a indisponibilidade merece ser interpretada consoante as necessidades práticas da vida <sup>164</sup>. A partir disso, tem-se que a indisponibilidade dos interesses individuais homogêneos deve ser constatada sob a ótica dos valores defendidos pela sociedade e das garantias constitucionais. Se o prejuízo a um número determinado de indivíduos contrariar estes valores e garantias, certo é que o interesse ultrapassou a esfera individual e a sua ofensa representa risco para todo o grupo social, não podendo mais ser considerado disponível a critério de cada indivíduo.

Exemplifica-se, caso certos cidadãos necessitem de cuidados médicos urgentes e não consigam atendimento na rede de saúde pública, é possível que o Ministério Público ajuíze ação civil pública com base no valor social constitucional atrelado ao direito à saúde. Cada cidadão possui o direito individual de ter acesso à saúde, mas, a partir do momento em que o Estado reitera a violação a tal direito, a coletividade resta fragilizada, não havendo mais como dar credibilidade às políticas públicas, tratando-se agora de interesse que a sociedade não pode dispor, vez estar assegurado constitucionalmente. Destarte, o Ministério Público, defensor da sociedade, deve buscar, junto ao Judiciário, medidas aptas a implementar e dar efetividade às políticas públicas.

Nota-se, então, que a indisponibilidade do interesse individual homogêneo está intimamente atrelada ao interesse social relevante. A bem da verdade, considerável parte da problemática relativa à legitimidade ativa do Ministério Público na defesa dos interesses individuais homogêneos pode ser resolvida com base na relevância social do interesse. Isso porque a indisponibilidade do interesse pode ser compreendida a partir da sua importância perante a sociedade, bem como um interesse individual homogêneo com relevância social é um interesse social, o qual se rende à tutela do *Parquet*, conforme teor do artigo 127 da Constituição Federal.

---

<sup>163</sup> Ferreira, Nazaré do Socorre Conte. *Da Interpretação à Hermenêutica Jurídica: uma Leitura de Gadamer e Dworkin*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 96.

<sup>164</sup> Ferrara, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Trad. Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002, p. 36.

Desta maneira, basta delimitar critérios para definir a relevância social e a problemática ficará muito próxima de ser solucionada. Uma plausível delimitação é a indicada pelo Ministro Néri da Silveira <sup>165</sup> quando do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da questão sobre os reajustes dos encargos educacionais fixados pelo Conselho Estadual de Educação. O ministro se valeu da interpretação constitucional, concluindo que se deve compreender por interesses relevantes no meio social aqueles resultantes dos preceitos inscritos nos artigos 1º e 3º da Carta Política.

Neste capítulo foi visto que a legitimação do Ministério Público na ação civil pública se dá na forma de substituição processual. Todavia, no que se alude aos interesses individuais homogêneos, essa legitimação é questionável, pairando, no mínimo, três correntes sobre o tema. A primeira sustenta que o órgão ministerial deve proteger somente interesses difusos e coletivos *stricto sensu*. A segunda prega que a precária organização da sociedade brasileira e a inércia do Estado na realização de suas funções pedem que o *Parquet* tutele os interesses coletivos em sentido amplo, o que inclui os interesses individuais homogêneos. A terceira aduz que o Ministério Público é legítimo para defender interesses individuais homogêneos desde que se observe certos critérios, cumulativos ou não, como indisponibilidade do interesse, relevância social, parcelas individualizadas sem significativo valor econômico e previsão legal. No mais, verificou-se que os pontos a alimentar a divergência são: a) a imprecisão do conceito de “interesses individuais homogêneos”; b) as variadas maneiras de se interpretar os artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal; c) a dúvida quanto à constitucionalidade do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor; d) a dificuldade de se delimitar o campo de atuação do Ministério Público; e) e a dificuldade na identificação da indisponibilidade e da relevância social dos interesses individuais homogêneos. Entrementes, essas controvérsias podem ser resolvidas mediante interpretação constitucional voltada para as necessidades sociais, segundo a qual o Ministério Público é legítimo para

---

<sup>165</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos. Mensalidades escolares: capacidade postulatória do *Parquet* para discuti-las em juízo. Recurso Extraordinário nº 163.231-3/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 26 de fevereiro de 1997. DJ 29/06/2001, Ementário nº 2037-4.

tutelar interesses individuais homogêneos, ainda que, a princípio, disponíveis, desde que haja relevância social.

## CONCLUSÃO

O Ministério Público restou estruturado como instituição a partir da Revolução Francesa de 1789. No Brasil, a Carta Magna de 1988 concedeu autonomia institucional e funcional ao *Parquet*, colocando-o em pé de igualdade com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sem qualquer subordinação. Mediante esta autonomia, o Ministério Público tem exercido as suas funções tanto por iniciativa própria quanto por provocação, visando a defesa de interesses coletivos atinentes à ordem jurídica, ao regime democrático, ao patrimônio público e social, ao patrimônio cultural, ao meio ambiente, dentre outros.

Os conflitos que envolvem os interesses coletivos *lato sensu* são levados ao Judiciário por meio de ações coletivas. O processo coletivo restou implantado no Brasil com a Lei da Ação Popular de 1965 e ganhou força com o movimento em prol da dignidade da pessoa humana, o qual encarregou o Estado de zelar pela condição humana de cada cidadão, assumindo o dever de proporcionar o acesso aos elementos mínimos para uma existência digna. Com o intuito de resguardar a promoção da referida missão, criou-se o Ministério Público contemporâneo, elevando-o ao patamar de defensor da sociedade, e o instrumento da ação civil pública, hábil a defender valores sociais. Frise-se que as condições da ação civil pública diferem das ações individuais tradicionais, como objeto mediato e legitimados restritos àqueles previstos em lei, além de ser imprescindível a existência de um interesse transindividual.

Os interesses transindividuais podem ser divididos em: interesses difusos, dispersos pela sociedade como um todo, concernindo a número indeterminado de pessoas; interesses coletivos em sentido estrito, titularizados por grupo, categoria ou classe de pessoas unidas por uma relação jurídica-base; e interesses individuais homogêneos, decorrentes de uma origem comum, possuindo objeto divisível e titulares determináveis. A tutela em juízo desta última espécie tem gerado certa polêmica, podendo-se dividir os entendimentos a respeito em, no mínimo, três correntes: ilegitimidade do Ministério Público, legitimidade plena do Ministério Público e legitimidade condicionada do Ministério Público.

Para sustentar a ilegitimidade ativa do *Parquet* na defesa dos interesses individuais homogêneos, tem-se, basicamente, que a instituição não deve



representar interesses de pessoas específicas, bem como não há, na Constituição Federal, alusão à tutela de tal espécie de interesse dentre as funções ministeriais, pelo que o Código de Defesa do Consumidor se apresenta inconstitucional. De outra sorte, o posicionamento no sentido de que o Ministério Público é legitimado pleno para resguardar os interesses de origem comum se baseia na ideia de que a tutela destes visa concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e, assim, sempre haverá interesse social e indisponível, conforme previsto no artigo 127 da Carta Política. Por fim, a corrente que define limites a essa atuação ministerial apregoa que se deve observar certos critérios, cumulativos ou não, como indisponibilidade do interesse, relevância social, parcelas individualizadas sem significativo valor econômico e previsão legal.

Ressalta-se que essa divergência decorre, principalmente, da imprecisão conceitual de “interesses individuais homogêneos” e “interesse de relevância social”, ao que se soma a problemática interpretativa dos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal. Nada obstante, tais controvérsias podem ser resolvidas mediante interpretação constitucional voltada às necessidades sociais, segundo a qual o Ministério Público é legítimo para tutelar interesses individuais homogêneos, ainda que, a princípio, disponíveis, desde que haja relevância social. Nesse mesmo sentido tem decidido o Supremo Tribunal Federal, restringindo o interesse social aos valores em que se sustenta a ordem social projetada pela Carta Magna e aos objetivos fundamentais da República.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública: Doutrina e Jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ALVIM, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Ações Coletivas: a Tutela Jurisdicional dos Direitos Individuais Homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas)> Acesso em: 05 set 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03 set 2011.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 07 out 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 07 out 2011.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7347orig.htm>>. Acesso em: 04 set 2011.

BRASIL. Lei nº 7.913, de 07 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104084/lei-7913-89>>. Acesso em: 04 set 2011.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 04 set 2011.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 03 set 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm)> Acesso em: 04 set 2011.

BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)>. Acesso em: 07 out 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública. Legitimidade do Ministério Público Federal. Possibilidade de defesa de direitos coletivos. Segundo Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 781.029/ RJ. Agravante: município do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 23 de agosto de 2011. DJe nº 171, divulgação em 05 de setembro de 2011, publicação em 06 de setembro de 2011, Ementário nº 2581-03.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública. Taxa de iluminação pública do município de Rio Novo – MG. Exigibilidade impugnada por meio de ação pública, sob alegação de inconstitucionalidade. Recurso Extraordinário nº 213.631-0/MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorridos: Companhia Força e Luz Cataguazes – Leopoldina e município de Rio Novo. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 09 de dezembro de 1999. DJ 07/04/2000, Ementário nº 1986-2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Civil Pública. Ministério Público. Direitos individuais homogêneos. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 204.200-5/ SP. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Momentum – Empreendimentos Imobiliários Ltda. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 08 de outubro de 2002. DJ 08/11/2002, Ementário nº 2090-3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos de relevância social. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 500.879/SC. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 10 de maio de 2011. DJe nº 99, divulgação em 25/05/2011, publicação em 26/05/2011, Ementário nº 2530-2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos. Mensalidades escolares: capacidade postulatória do *Parquet* para discuti-las em juízo. Recurso Extraordinário nº 163.231-3/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 26 de fevereiro de 1997. DJ 29/06/2001, Ementário nº 2037-4.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ministério Público. Tributos. Legitimidade. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 248.191-2/ SP. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Prefeitura Municipal de Valparaíso. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 01 de outubro de 2002. DJ 25/10/2002, Ementário nº 2088-3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direitos individuais homogêneos. Segurados da Previdência Social. Certidão parcial de tempo de serviço. Recusa da autarquia previdenciária. Direito de petição e direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Legitimidade ativa do Ministério Público. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 472.489-8/RS. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2008. DJe nº 162, divulgação em 28/08/2008, publicação em 29/08/2008, Ementário nº 2330-4.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Civil. Concurso. Isenção de taxa de inscrição de candidatos carentes. Ação Civil Pública. Legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 737.104/ PE. Agravante: Banco Central do Brasil. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 25 de outubro de 2011. DJe nº 218, divulgação em 16/11/2011, publicação em 17/11/2011, Ementário nº 2627-02.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública: Comentários por Artigo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CASTILHO, Ricardo dos Santos. *Direitos e Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos: Ação Civil Pública, Coisa Julgada e Legitimidade Ativa do Ministério Público*. Campinas: LZN, 2004.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DINAMARCO, Pedro da Silva. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRARA, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Trad. Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002.

FERREIRA, Nazaré do Socorre Conte. *Da Interpretação à Hermenêutica Jurídica: uma Leitura de Gadamer e Dworkin*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Curso de Direito Processual Civil Coletivo*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

LOPES, José Reinaldo de Lima. "A Definição do Interesse Público". *Processo Civil e Interesse Público: o Processo como Instrumento de Defesa Social*. Carlos Alberto Salles (org.). São Paulo: APMP/ Revista dos Tribunais, 2003.

LOUREIRO, Cáo Márcio. *Ação Civil Pública e o Acesso à Justiça*. São Paulo: Método, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores (Lei 7.347/85 e Legislação Complementar)*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Histórico do Ministério Público no Brasil*. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional/historico>>. Acesso em: 02 set 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Institucional*. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional>>. Acesso em: 02 set 2011.

NEGRÃO, Ricardo. *Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004.

PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. *Sobre a Instituição*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao>>. Acesso em: 13 set 2011.

REALE, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997.

RODRIGUES, João Gaspar. *O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado*. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999.

SALLES, Carlos Alberto de. "Processo Civil de Interesse Público". *Processo Civil e Interesse Público: o Processo como Instrumento de Defesa Social*. Carlos Alberto Salles (org.). São Paulo: APMP/ Revista dos Tribunais, 2003.

SCHETTINO, José Gomes Riberto. *A Tutela dos Direitos Individuais Homogêneos pelo Ministério Público*. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). *Temas Contemporâneos de Direito Processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p.149-203.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.